

HALDUSREFORMI SEIRERAPORT 2022

Viis aastat hiljem



Aia tänav Kuressaares. Kuressaare linn on ühinenud Saaremaa valla keskus.
Saaremaa Vallavalitsus / Valmar Voolaid

1.1 Eessõna.....	3
1.2 Kokkuvõte.....	6
1.3 Viis juhtumianalüüsi ühinenud ja ühinemata kohalikest omavalitsustest	9
1.4 Haldusreformi eesmärkide saavutamine: omavalitsuste juhtide hinnang senistele tulemustele	33
1.5. Omavalitsuste võimekus astus haldusreformiga sammu edasi	43
1.6 Haldusreform tõi omavalitsuste ametnike suurema spetsialiseerumise ning kompetentside kasvu	55
1.7 Haldusreformi mõju omavalitsuste haridus- ja noorsootöö korraldusele	64
1.8 Omavalitsuste finantsvõimekus pärast haldusreformi	69
1.9 Poliitiline konkurents ühinenud kohalikes omavalitsustes	74
1.10 KOV maakondlik ja üleriigiline koostöö haldusreformi järel.....	85
1.11 Osavallad ja teised kogukondade kaasamise vormid ühinenud KOVides	89
1.12 Elanike arvust lähtuvad piirimuutused kui sisulise haldusreformi käivitaja.....	94
1.13 Mida peavad omavalitsusjuhid vajalikuks KOVide võimekuse tõstmiseks tulevikus?	102
1.14 Omavalitsuste poliitika suunad haldusreformi järgsel perioodil 2018-2022	105
1.15 Poliitikasoovitused kohalike omavalitsuste tugevdamiseks	114
Autoritest.....	117
Lisa 1. Omavalitsusjuhtide küsitluse vabas vormis hinnangud haldusreformile.....	118
Summary	124

1.1 Eessõna

SULEV VALNER

Justkui märkamatuks on 2017. aastal toimunud haldusreformist juba viis aastat mööda läinud. Need viis aastat pärast reformi on läinud kokkuvõttes isegi üllatavalt rahulikult. Eriti kui mõelda, et sellele eelnes kaks aastakümnet pidevat kirglikku avalikku diskussiooni haldusreformi vajalikkusest ning mitu ebaõnnestunud reformialgatus¹.

Ilmselt on ootus esmasele analüüsile, mil määral see suur ning kaua küpsenud reform on siiski täitnud talle seatud eesmärgid. Seda ootust püüab antud seireraport oma võimaluste piires rahuldada, ehkki kaugeltki kõiki aspekte siin põhjalikult analüüsida ei jõua ja endiselt võib veel olla pisut vara lõplikult hinnata toimunud reformi kõiki pikaajaseid mõjusid erinevates omavalitsuste tegevuse valdkondades. Võimalik, et mitmed olulised trendid joonistuvad välja alles pikema ajaga, vähemalt kahe reformijärgse volikogu koosseisu töö põhjal.

Enne, kui hakata detailsemalt analüüsima haldusreformile seatud eesmärkide täitumist, tuleb meelde tuletada, mis need eesmärgid olid. Eri inimestel võis muidugi olla erinevaid ootusi, mis kas täitusid või mitte, aga ellu viidud reformi ametlikuks aluseks kujunes eelkõige 2016. aastal Riigikogus vastu võetud haldusreformi seadus².

Haldusreformi peaeesmärgiks oli selle seaduse järgi tugevamate kohalike omavalitsuste (lühendina KOV) moodustumine, kes suudavad:

- pakkuda paremaid avalikke teenuseid,
- tagada piirkondade konkurentsivõime kasvu ja
- täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid.

Ehk eesmärgiks olid võimekamad KOVid, mis suudavad end ise majandada, piirkonna arengut terviklikumalt planeerida, kvaliteetsemalt avalikke teenuseid pakkuda ning seeläbi pidurdada ääremaastumist ning tasakaalustada Eesti regionaalset arengut (tsitaat seaduse seletuskirjast).

Lihtsustatult öeldes tõukas läbi viidud reform väikesi KOVe naabritega ühinema. Seda juhul, kui ei vastatud ekspertide poolt pakutud ja seaduses seatud suuruse miinimumile, mis eeldatavalt tagab piisava võimekuse oma ülesannete kvaliteetseks täitmiseks (vähemalt 5000 elanikku).

Esimeses etapis valdade-linnade endi või seejärel vajadusel Vabariigi Valitsuse algatusel viidi reformi käigus kõik plaanitud ühinemised ellu, siin midagi reformi käigus pooleli ei jäänud.

Kõik erandid, mis tehti mõnele väikesele KOVile, olid tolelaegse valitsuse poolt 2017. aastal üksiklaadiga läbi kaalutud ja teadlikud valikud, mis valdavalt põhinesid maavanematest ja ekspertidest koosnenud piirkondlike komisjonide soovitusel (ehkki oli ka üksikuid teistsuguseid poliitilisi valikuid). Kokku lubati valitsuse otsustega alla 5000 elanikuga jäämise erandeid 15. Seda pole väga vähe, aga siiski tähendas uus seis väikevaldade arvu enam kui kümnekordset vähenemist reformi eelse seisuga, mil alla 5000 elanikuga omavalitsusi oli Eestis 169.

¹ Põhjalikumalt on haldusreformi ettevalmistamisest kirjutatud 2018. aastal ilmunud artikliloomikus „Haldusreform 2017“ <https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Haldusreform%202017.pdf>

² <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016001>

Kui enne reformi oli mediaankeskmise Eesti KOV alla 2000 elanikuga väikevald, siis pärast reformi tõusis see keskmine tugevalt üle 7000 elaniku. Sellise suurusega on näiteks Mulgi, Kose või Märjamaa vallad.

Ka rahvusvahelises võrdluses kuulub Eesti nüüd nende riikide hulka, kus kohalikud omavalitsused on keskmisest suuremad. On üksikuid riike, kus nad on veel suuremad, nagu Ühendkuningriik, Taani, Holland või ka Läti (kus hiljutise reformiga jäi alles 43 omavalitsust), aga samas on palju näiteid Euroopa riikidest, kus esmatasandi omavalitsused on Eestist oluliselt väiksemad (nt Prantsusmaa, Austria, Saksamaa, Hispaania, Tšehhi jt). Pole päris ühte reeglit kõigile, kui suur on "õige" KOV, küll aga on paljude riikide pikaajaline trend liikunud ühinemisreformidega suuremate omavalitsuste suunas. Haldusreformi ettevalmistamise käigus oli arutusel ka hoopis laiem võimalike eesmärkide ring kui otseselt haldusreformi läbiviimisega seotud seadustesse kirja pandi, aga paljude nende teemade juurde otsustati tulla kunagi hiljem eraldi (nt KOV rahastamise võimalikud muutused) või käsitleda neid mujal ja muul viisil (nt riigireformi arutelude raames) või siis ei tekkinud mingi teema osas piisavat poliitilist üksmeelt. Mitmeid neid jätkutegevusi kirjeldab ka raporti osa, mis annab ülevaate riikliku omavalitsuspoliitika aktuaalsetest teemadest haldusreformi järgsetel aastatel.

Toimunud haldusreformi on kritiseeritud suures plaanis kahelt vastandlikult vaatekohalt: ühtede kriitikute jaoks oli väikeste omavalitsuste ühinema sundimine põhimõtteliselt mittevajalik ja õigustamatu, selliste kaebustega läksid mitmed omavalitsused koos tunnustatud juristidega ka haldusreformi seaduse vastu 2016. aastal Riigikohtusse, mis siiski ei kujunenud edukaks³. Teiste arvates jälle oli toimunud reform ainult pool sammu vajalikust ja toimunud ühinemistest ikka veel liiga vähe. Oli (ja on ilmselt jätkuvalt) inimesi, kelle arvates tulnuks teha riigipoolse otsusega keskeltläbi maakonna-suurused omavalitsused, igal juhul oluliselt veel vähem kui 79. Ja on arvatud, et ei oleks pidanud üldse andma KOVidele endale nii suurt kohapealset kokkuleppimise õigust.

Ettepanekud maakonna-suuruste omavalitsuste tegemiseks olid reformi ettevalmistamise ajal aastatel 2015-2016 mitmes piirkonnas ka tõsiselt jutuks (nt Võrumaal, Läänemaal, Järvamaal, Pärnumaal jm), aga need jäid siiski tol ajal pigem reeglina üksikuteks laiemat toetust mitte leidnud mõteteks (erandina vaid Hiiu- ja Saaremaal). Kui praeguseks on olukord kellegi arvates muutunud, siis tuleks teema uuesti jutuks võtta ja selgeks saada, kas maakonna-suuruste omavalitsuste mõttel on nüüd oluliselt rohkem toetuspinda või mitte.

Tasub meenutada, et haldusreformi tegemine polnud siiski üldse midagi enesestmõistetavat ja ainult tagantjärele tarkusena võib tunduda, et mistahes mõtete elluviimine oleks olnud võimalik. Kui 2016. aastal ei oleks Riigikogus haldusreformi seadust sel kokkulepitud kujul vastu võetud (päris tõsiste vaidlustega kuni ööistungiteni välja) ja seda ka hiljem Riigikohtus ära kaitstud, siis oleks võinud poliitiliste võimaluste aken reformi tegemiseks peagi sulguda. Vahetus valitsus, mõjukaid skeptikuid oli piisavalt. Võib-olla polekski seda reformi tänaseni tehtud.

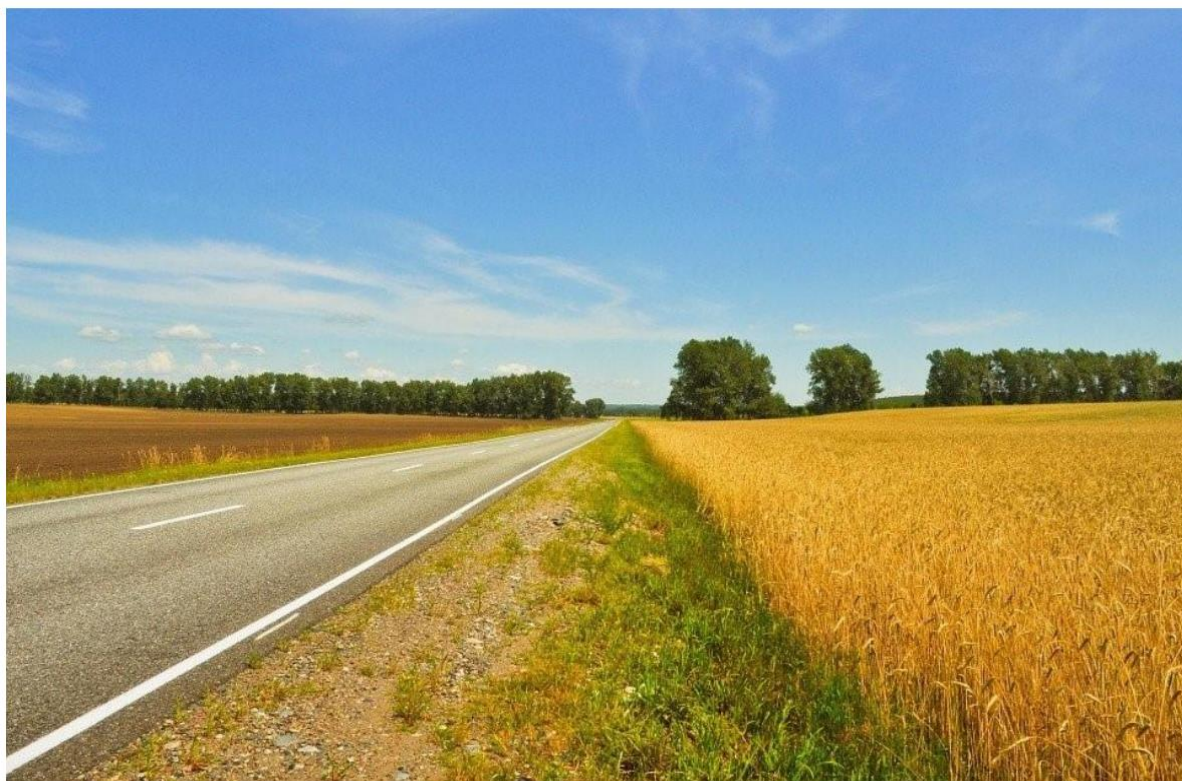
Antud raportis püüavad erinevad autorid käsitledavate valdkondade kaupa 2017. aasta haldusreformi erinevaid mõjusid võimalikult objektiivselt välja tuua. Eesmärk on võtta koondpildina kokku ja läbi mõtestada teadaolev andmestik, mis näitab haldusreformi eel püstitatud eesmärkide saavutamise poole liikumist või mitteliikumist esimese ühinemisjärgse viie aasta seisuga. Selle põhjalt saab anda ka soovitusi edasise poliitika kujundamise sisendiks.

³ Riigikohtu otsus haldusreformi seaduse põhiseaduspärasuse kohta <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122016032>

Omavalitsuste reformijärgse üldpildi analüüsimisel ei tohi ära unustada seda, et just paljud kõige suuremad KOVid jäid siiski sellest reformist puutumata, näiteks Tallinna, Narva, Kohtla-Järve, Rakvere või Viljandi linnad ning mitmed sellised vallad nagu Rae või Viimsi, kuna seal juba elas kaugelt enam kui 5000 elanikku. Ning teiselt poolt jäid ühinemata või siis ühinesid mõne naabriga, aga väiksemaks kui nõutud 5000 elanikku, üksikud valitsuse kaalutusotsusega lubatud erandid nagu näiteks merelised väikesaared Kihnu, Ruhnu, Muhu ja Vormsi, kultuurilise eripära alusel Setomaa vald ja mõned teised veel. Seega ühinemata jäänud omavalitsusi, keda oli kokku 28, ei saa vaadata kui ühtset gruppi, vaid siin on kaks erinevat poolt – nii kõige suuremad ja eeldatavalt võimekamad kui kõige väiksemad, ehk siis 445 000 elanikuga Tallinnast kuni Ruhnuni (166 elanikku).

Kindlasti tuleb reformijärgsete mõjude analüüsimisel arvestada, et kõik muutused Eesti kohalike omavalitsuste elus, nii head kui halvad, ei pruugi tulla sellest, et toimus haldusreform. Mis toimub pärast reformi, ei pea veel olema toimunud ainult selle pärast. Näiteks KOV finantside seisul on ilmselt mitmed erinevad tegurid alates majanduskasvust või omavalitsuste tulubaasi suurendamise konkreetsetest otsustest, kindlasti on arvestatav mõju omavalitsuste elule olnud ülemaailmsel COVID-pandeemial jne.

Suur tänu kõigile autoritele ja teistele raporti valmimisele ühel või teisel viisil kaasa aidanutele!



Rahandusministeerium

1.2 Kokkuvõte

2017. aastal toimunud haldusreformi peaeesmärk oli senisest suuremate ja tugevamate omavalitsuste tekkimine seal, kus see oli võimekuse tõstmiseks vajalik. Reformi käigus toimunud ühinemiste tulemusel on Eestis nüüd 79 KOVi varasema 213 asemel. Tekkis 51 uut ühinenud KOVi, samas kui 28 linna või valda jätkas senisel kujul.

Käesolevas seireraportis on kokkuvõtlikult analüüsitud selle reformi üldist esialgset mõju ja tulemusi viie aasta möödumisel mõnedes KOV tegevuse põhivaldkondades, pretendeerimata seejuures ammendava detailse ülevaate andmisele omavalitsuste tegevuse kõigi valdkondade arengute osas, mis oleks äärmiselt mahukas eraldi uurimistöö. Valdavalt põhineb käesolev töö juba olemasolevatel kättesaadavatel andmetel, mitte uute andmete kogumisel.

Raporti koostamisel viis OÜ Geomedia kohalike omavalitsuste juhtide seas läbi e-ankeedi, kus küsiti seisukohti ühinemise järel toimunud muutuste osas. Ankeetküsitluse sihtrühmadeks olid volikogu juhid, linnapead/vallavanemad ning valdkonnajuhid (ametnikud). Kokku oli 264 vastajat 77st omavalitsusest.

21% küsitlusele vastanutest on seisukohal, et haldusreform muutis kohalikud omavalitsused oluliselt tugevamaks ja 54%, et haldusreform aitas lahendada KOVides kujunenud kitsaskohti, kuid vaid osaliselt. **Seega vastanutest 75 % hindab haldusreformi üldjoontes positiivselt.**

14 % vastajaid on arvamusel, et haldusreform tõi kaasa pigem kohalike omavalitsuste probleemide süvenemise ja KOVid muutusid reformi tulemusena nõrgemaks. 11 % vastanutest on seisukohal, et haldusreform muutis vaid administratiivpiire ning teisi muutusi ei kaasnenud.

Kõige selgemad positiivsed hinnangud on juhtimisvõimekuse ja teenuste mitmekesisuse ja kvaliteedi suurenemisele. Enamik küsitletud omavalitsustegelasi on nõus, et ühinemiste järel on omavalitsuste juhtimine muutunud üldjuhul professionaalsemaks ning ametnikud saavad senisest paremini spetsialiseeruda mõnele kitsamale valdkonnale kui seni.

Samas hinnangud on negatiivsemad teenuste ruumilisele kättesaadavusele ja võimu kaugenemisele. Võimu kaugenemise osas oli küsitlusele vastanute seas nõustuvaid ja mitte nõustuvaid hoiakuid peaaegu võrdselt. Täpsemalt saab lugeda artiklist "Haldusreformi eesmärkide saavutamine: omavalitsuste juhtide hinnang ühinemise senistele tulemustele."

Portaali minuomavalitsus.fin.ee metoodika alusel on KOVide teenuste üldtasemed tõusnud ühinenud omavalitsustel 2021.a võrreldes 2018.a seisuga keskmiselt 5% ja mitte ühinenud KOVidel 2%, aga seejuures neil mitteühinenutel, kelle elanike arv on alla 5000, on teenuste üldine tase hoopis langenud 9% võrra. Samas üksikute näitajate osas võib leida ka kohti, kus mitteühinenute seis on parem kui ühinenutel. Lähemalt saab lugeda artiklist "Omavalitsuste teenuste osutamise võimekus astus haldusreformiga sammu edasi".

KOV töötajaskonnas reformi järel toimunud muutusi analüüsivast artiklist "Haldusreform tõi omavalitsuste ametnike suurema spetsialiseerumise ning kompetentside kasvu" saab lugeda, et näiteks lastekaitstes ja ka teiste sotsiaalvaldkonda kuuluvate töötajate osas on toimunud spetsialiseerumine, kus universaalsetele sotsiaalvaldkonna nõunikele või spetsialistidele lisaks eristus juhtimise tasand ning lisandusid konkreetsema profiiliga ametikohad.

Teise olulise järeldusena saab öelda, et **ühinemiste tulemusel tekkis võimalus katta töötajatega spetsiifilisemaid valdkondi, mida varem ei olnud võimalik täita kas töötajate puudumisel või**

teenust vajava sihtrühma vähesusest tulenevalt. Näiteks juristid, IT-juhid, varahalduse spetsialistid, sisekontrolörid ja/või järelevalve ametnikud, personalitöötajad, avalike suhete ja kommunikatsioonijuhid, arenduse ja keskkonnavaldkonna ametikohtade arvu kasv. Samas on siiski jätkuvalt ühinenud KOVe, kus kõik nõ omavalitsuse tuumkompetentsid on ka täna katmata. Sellele vaatamata saab analüüsi tulemuste põhjal väita, et **ühinenud omavalitsustes liiguti lähemale professionaalsemale ja kvaliteetsemale teenuste korraldamisele.**

Ühinemisjärgsel perioodil on omavalitsused suurt tähelepanu pööranud haridusvaldkonna arenguanalüüside koostamisele. Kokkuvõtvalt saab öelda, et omavalitsuste haridusvaldkonna planeerimise võimekus on haldusreformi järgselt kasvanud, kuid otsuste ja rakenduse ni ei ole paljudes kohtades jõutud, tõdeb Piret Sapp Haridus- ja Teadusministeeriumist KOVide haridusvaldkonnas toimunud muutusi analüüsivas osas. Perioodil 2018-2022 **tehti siiski ka enam kui 50 otsust haridusasutuste ümberkorraldamiseks.** Kõige enam ühendati lasteaedu ja põhikooli, jätkates ühe asutusega, lõpetati gümnaasiumiastme tegevus, riigi pidamiselt võttis omavalitsus üle suuremat tuge vajavate laste põhikooli ning riigile anti üle gümnaasiumiastme pidamine, sh täiskasvanute üldhariduskoolide pidamine.

Lisaks ühinemistoetusele otsustas riik suurendada KOVile laekuva tulumaksu osa suurust ja tasandusfondi mahtu aastatel 2018-2020. See oli seotud üldise poliitilise lubaduse täitmisega, et haldusreformi korral suurendatakse ka KOVide tulubaasi. Otseselt ühinemisega seondult maksis riik KOV-dele ühinemistoetust 2017.–2019. a kogumalus 65 mln eurot, millest 50 mln kasutati investeeringuteks.

Haldusreform tõi kaasa väga arvestatavas mahus suurema tulubaasi kõigi KOV-de jaoks. KOVide tulumaksuosa määra suurendati järk-järgult kokkuvõttes 0,3 protsendipunkti võrra 11,96%-le (ca 34 mln eurot lisalaekumist igal eelarveaastal 2021.a hindades) ja tasandusfondi lisandus 25 mln eurot. Kokku oli KOV tulumaksu ja tasandusfondi laekumine 2021. aastal 59 mln euro võrra ehk 4,2% suurem võrreldes olukorraga, kui sellist tulubaasi kasvu ei oleks olnud.

Ühinenud KOVid on suutnud oma ametnike töötasu konkurentsivõimet riigi keskmise palga suhtes kasvatada võrreldes ühinemiseelsetega, samas kui mitte-ühinejate puhul on see langenud. Ka juhtimiskulude osakaal põhitegevuse tuludest on ühinenutel pisut langenud, aga mitteühinenud alla 5000 elanikuga valdades pisut tõusnud. Kokkuvõtvalt ei saa siiski öelda, et ühinenud või mitteühinenud KOV-de finantsiline olukord oleks kuidagi oluliselt erinevalt muutunud. Lähemalt loe artiklist „Omavalitsuste finantsvõimekus pärast haldusreformi“.

Võrreldes ühinemiseelse ajaga on poliitiline konkurents Eesti omavalitsustes kasvanud.

Valimistel osaleb ja volikogus on esindatud keskmiselt üks nimekiri iga omavalitsuse kohta enam. Neli ja enam valimisnimekirja oli 2013. aastal ca kolmandikus, 2017. aastal kahes kolmandikus ja 2021. a juba enam kui kolmes neljandikus omavalitsustes.

Kui 2009. ja 2013. aasta valimistel oli ühe mandaadi kohta 5 kandidaati, siis 2017. a 6,8 ja 2021. a valimistel 5,8 kandidaati. Tuleb siiski arvestada, et ka mandaatide üldarv kohalikes volikogudes vähenes reformiga oluliselt (kuna KOVe on nüüd vähem) – kui 2013. aastal valiti kohalikesse volikogudesse kokku 2951, siis 2021. aastal 1717 volikogude liiget.

Sisuline poliitiline pluralism on samuti kasvanud – väheseks on jäänud selliste omavalitsuste hulk, kus üks nimekiri võidab volikogus täieliku enamuse ja saab seeläbi rakendada majoritaarset valitsemist.

Haldusreformi eel kardeti erakonnapoliitika kasvu kohalikes volikogudes. See aga ei ole seni kinnitust leidnud. Kui reformi eelselt osutusid 2013. aastal kohalike volikogude valimiste võitjaks valimisliidud 57%, siis 2021. aastal 62% juhtudest. Kui 2013. aastal olid kõigist kohalike volikogude valimistel osalenud nimekirjadest 68,5% erakonnanimikirjad, siis 2017. aastal oli nende osakaal 62,6% ja 2021. a 68,3%. Põhjalikumalt loe artiklist “Poliitiline konkurents ühinenud kohalikes omavalitsustes”.

Kui varasemates haldusreformi kavades kaaluti teenuste kättesaadavuse ja elanike kaasamise tagamiseks võimalust kohustada moodustama kõigis ühinenud KOVis osavaldu, siis haldusreformi seaduse väljatöötamisel leiti, et osavaldade moodustamine võiks olla sätestatud endiselt vabatahtlikuna. **Kokkuvõttes on osavaldu või muid piirkondlikke esinduskogusid moodustatud suhteliselt tagasihoidlikult**, vaid kümme konnas KOVis. Täpsemalt loe artiklist “Osavallad ja teised kogukondade kaasamise vormid ühinenud KOVides”.

Kui keegi arvas, et haldusreform suudab pöörata ümber maakohtades rahvastiku vähenemise pikaajase protsessi, siis seda pole juhtunud. Enamikus maapiirkondades on rahvastiku vähenemine pigem jätkunud (üksikute eranditega) ja teatud väikeste KOVide puhul liigutakse miinimumkriteeriumist ja sellega seotud minimaalsest mastaabist kaugemale.

Suurusgrupis 5000-10 999 suurenes elanike arv ennekõike Kiili vallas (+862), Kastre vallas (+644) ja Raasiku vallas (+209), samas näiteks elanike arv vähenes Viru-Nigula vallas (-371), Mustvee vallas (-363), Rõuge vallas (-319), Lääneranna vallas (-282) ja Peipsiääre vallas (-262).

Võrrelduna 2018. aastaga on ainsana alla 5000 elanikuga suurusgrupist kasvanud välja Luunja vald, kus 2022. a alguse seisuga oli elanikke 5434. Veel viies alla 5000 elanikuga KOVis on elanike arv mõnevõrra kasvanud (Nõo vald +105, Muhu vald +55, Vormsi vald +29, Ruhnu vald +19, Häädemeeste vald +5), ühes jäänud samaks (Kihnu vald) ja kümnes vähenenud (Setomaa vald -345, Saarde vald -307, Alutaguse vald -262, Antsla vald -231, Toila vald -187, Loksas linn -181, Kadrina vald -149, Narva-Jõesuu linn -114, Kanepi vald -55, Haljala vald -43). Pikemalt loe artiklist “Elanike arvust lähtuvad piirimuutused kui sisulise haldusreformi käivitaja”.

Haldusreformiga kaasnes maavalitsuste likvideerimine ning mitmed senised maavalitsuste ülesanded anti üle omavalitsuste ühiselt täidetavaks ülesandeks. Olulisim nendest oli ülesanne ühiselt kavandada maakonna arengut ja suunata selle elluviimist. Maakondlike KOV liitude ja teiste maakondlike arendusorganisatsioonide hetkeolukord Eestis on piirkonniti küllaltki erinev ja pilt kirju. Niisugune olukord raskendab ilmselt ka riigipoolset vaadet omavalitsusülesannete ülesannete kavandamisel ja erinevate selliste ülesannete võimalikul delegeerimisel. Küll aga pärast haldusreformi Eesti Maaomavalitsuste Liit ja Eesti Linnade Liit ühinesid Eesti Linnade ja Valdade Liiduks (ELVL). **Seega on Eestis nüüd üks üleriigiline omavalitsuste liit**, mille liikmeteks on 2022. a seisuga on kõik 79 KOVi, viimasena liitus 2022. aastal Peipsiääre vald. Pikemalt loe artiklist “KOV maakondlik ja üleriigiline koostöö haldusreformi järel”.

1.3 Viis juhtumianalüüsi ühinenud ja ühinemata kohalikest omavalitsustest

MIHKEL LAAN, RIVO NOORKÕIV, KERSTEN KATTAI

Sissejuhatus

Kahtlusteta saab väita, et haldusreform muutis Eesti varasemat omavalitsusmaastikku olulisel määral. Mitmekesine oli ka vastavate muutuste taust. Rivi kohalikke omavalitsusi (KOV) ühines vabatahtlikult, osa „sunniviisiliselt“. Mõned KOVid said erandi ning võimaluse jätkata iseseisvalt, mõned jäid reformist puutumata oma suuruse tõttu (suuremad linnad-vallad).

Reformi tulemusena tekkis nii keskus-tagamaa tüüpi KOVe, kus uue omavalitsusüksuse moodustasid suurem keskus ning seda ümbritsevad väiksemad vallad (nt Valga vald, Põltsamaa vald) kui ka võrgustiku-tüüpi omavalitsusi, kus pole ühte suuremat (linnalist) keskust (nt Järva vald, Alutaguse vald).

Varieeruv oli ka uute KOVide suurus. Moodustati ühinenud omavalitsusi, mille elanike arv ületas 20 000 piiri (nt Saaremaa vald, Saue vald) kui ka neid, kes ühinemise järgselt jäid 5000 elaniku piirist allapoole (nt Antsla vald, Setomaa vald).

Käesoleva artikli fookuses on küsimus, **kuidas erinevat tüüpi ja suurusega ühinenud KOVidel on haldusreformi järgselt läinud ning millised küsimused on aktuaalsed tulevikku vaatavalt**. Artikli eesmärk pole keskenduda numbrilisele võrdlusele, vaid eelkõige kvalitatiivsetele aspektidele – mis on nelja aasta jooksul sisuliselt omavalitsuselus muutunud ning kuidas KOV juhid muudatusi hindavad ning tulevikuperspektiive näevad.

Artiklis leiavad käsitlemist viis juhtumianalüüsi, mis kajastavad haldusreformi järgselt elu Eesti eri piirkondades kolme (ühinemis)konsultandi pilgu läbi. Juhtumite valikul on arvestatud 2017. aasta haldusreformi artiklite kogumikus kajastatud - seal analüüsiti nelja viiest antud loos kajastatud juhtumist ehk Alutaguse, Põltsamaa, Pärnu ja Saaremaa valla tekkelugu. Viienda juhtumina on lisatud Loksa linn, kes sai vaatamata väiksele elanike arvule haldusreformis erandi ning jätkab iseseisvalt. Juhtumisanalüüsides käsitletavate KOVide põhinäitajad on välja toodud tabelis 1.

Tabel 1. Juhtimisanalüüsis käsitletud KOVid

KOV	Ühinenud KOVid	Pindala (km ²)	Elanike arv ⁴ 01.2014	Elanike arv 01.2018 (vs 2014)	Elanike arv 01.2022 (vs 2018)	Intervjuus osalenud
Alutaguse vald	Alajõe, lisaku, Illuka (VV ühendatud), Mäetaguse, Tudulinna vald	1458,61	5149	4929 (-4,4%)	4659 (-5,8%)	Tauno Võhmar (vallavanem), Kairi Soomere (abivallavanem), Taavi Vogt (vallavalitsuse liige)
Loksa linn	-	3,82	2809	2663 (-5,5%)	2484 (-7,2%)	Värner Lootsmann (linnapea)
Põltsamaa vald	Pajusi, Puurmani, Põltsamaa vald ja Põltsamaa linn	889,56	11163	10012 (-11,5%)	9380 (-6,7%)	Karro Külanurm (vallavanem)
Pärnu linn	Audru, Paikuse ja Tõstamaa (VV ühendatud) vald ning Pärnu linn	857,94	52627	51649 (-1,9%)	50942 (-1,4%)	Meelis Kukk (abilinnapea), Kuno Erkmann (endine osavallavanem)
Saaremaa vald	Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Lääne-Saare, Mustjala, Orissaare, Pihtla, Pöide, Salme, Torgu ja Valjala vald ning Kuressaare linn	2717,84	32772	31819 (-3,0%)	31436 (-1,2%)	Madis Kallas (vallavanem), Liis Lepik (abivallavanem)

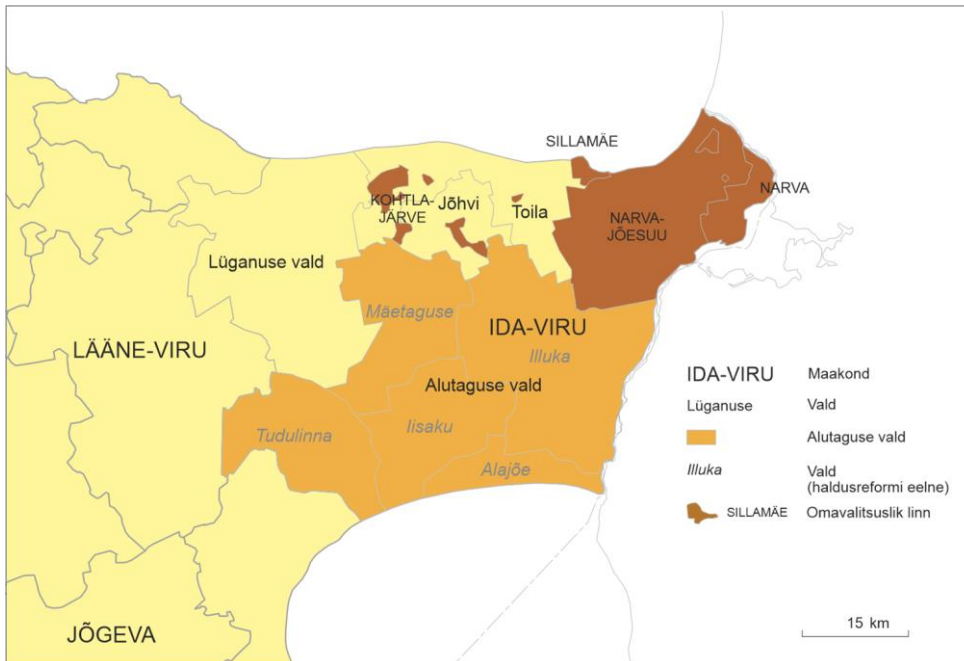
Artikli koostamise raames viidi läbi intervjuud KOV juhtidega, kes kõik olid ühel või teisel moel ka haldusreformi läbiviimise hetkel vastava protsessi juures. Juhtide käest küsiti hinnanguid ühinemise järgsele perioodile (sh hinnang ühinemislepingu täitmisele, ühinenud KOVi tugevustele ja nõrkustele, olulisematele muudatustele, mida nelja aasta jooksul KOV juhtimises ja teenuste korralduses ette võeti, hinnang koostööle) ning tulevikuvaadet (mida kavatsetakse muuta, milline on üldine hinnang reformile, sh vajalikud korrektuurid tulevikus). Intervjuude tulemusi täiendati konsultantide hinnangutega, lõppjäreldused on formuleeritud kolme konsultandi koostöös.

Juhtumeid kirjeldavad erinevad konsultandid, kes on ka varasemalt vastavate KOVidega koostööd teinud - Saaremaa puhul Kersten Kattai, Pärnus Rivo Noorkõiv, ning Alutaguse, Põltsamaa ja Loksa näidete juures Mihkel Laan, kes on ühtlasi ka artikli põhiautor.

⁴ Elanike arvud on rahvastikuregistri andmetel, sh on võrdluseks neli aastat enne ja neli aastat pärast haldusreformi jõustumist

Alutaguse vald

Alutaguse valla ühinemislugu oli omajagu vaevaline, kuna ühinemisläbirääkimiste nn vabatahtliku faasi viimases osas loobus Illuka vald ühinemisest ning nelja allesjäänud valla (Alajõe, Iisaku, Mäetaguse, Tudulinna) elanike arv jäi miinimumkriteeriumist (5000) ligi 1000 võrra väiksemaks. Nn sundühendamise faasis liideti Illuka siiski nelja vabatahtlikult ühinenud partneriga ja 5000 elanikuga ning territooriumilt poolt Ida-Viru maakonda kattev KOV sai sündida.



Kaart. Alutaguse vald haldusreformi järgsel Ida-Virumaal.

HINNANG ÜHINEMISJÄRGSELE PERIOODILE

Hinnang ühinemise eesmärkide täitmisele

Alutaguse vald kuulub nende KOVide hulka, kes ühinemislepingu avasid ja seda suhteliselt kiiresti ka muutsid. Tavapäraselt sisaldasid ühinemislepingud tõdemust, et kõik olemasolevad asutused (eelkõige haridusvaldkonnas) peavad lepingu nelja aastase kestvusperioodi jooksul tegutsemist jätkama, nii ka Alutaguse valla puhul. Uue valla juhid jõudsid aga kiiresti arusaamani, et Tudulinna Kool, kus õpilaste arv oli juba mõnda aega väiksem kui 20 (9-klassiline kool!), tuleb sulgeda. Ühinemislepingut muudeti ning kooli sulgemise otsus tähendas seda, et õppeaastal 2019/2020 kool enam uksi ei avanud. Nii suudeti langetada otsus, mis varasemalt juba vähemalt kümme aastat jutuks oli olnud, kuid mis eelkõige emotsionaalselt oli haldusreformi eelsele väikevallale, kus tegu oli ainsa kooliga, äärmiselt keeruline ülesanne. Tagantjärele hindab valla juhtkond, et tegu oli ainuõige otsusega, mis omakorda on ka Tudulinna külale pigem kasuks tulnud, kuna olemasolevad teenused ning kogukonna tegevused on koondatud ühte hoonesse, mis on aktiveerinud ka kogukonda ning parandanud kohalikku elukeskkonda. Kõige olulisem on otsuse juures siiski see, et õpilastele on tagatud piirkonna teiste koolide (eelkõige Iisaku ja Avinurme) näol parem hariduskvaliteet (suletud koolis puudusid tugispetsialistid, suur osa õpetajaid ei vastanud kvalifikatsiooni-nõuetele jne), võimalus leida ka omaealisi sõpru jne.

Muus osas jälgiti ühinemislepingu puhul eelkõige investeeringute nimekirja, mis sai suuremas osas ka täidetud. Kuigi Illuka valda ühinemisleping ei kajastanud, järgiti ka sealseid vajadusi ning igaaastase eelarve ja tegevuskavaga planeeriti ka selles piirkonnas vajalikud tegevused.

Ühinenud KOVi head ja vead

Ühinemise suurimaks plussiks võib pidada Alutaguse valla juhtide arvates seda, et piirkonda, mis moodustab pool kogu maakonna territooriumist, vaadatakse nüüd kui ühte tervikut. Vaieldamatult võitsid sellest endised väikevallad, mis varasemalt põlevkivi kaevandamise eest ressursitasu ei saanud (Alajõe, Tudulinna). Nendes piirkonnast teostati mitmeid suuremaid investeeringuid, mida ilma ühinemiseta poleks kindlasti tehtud (nt Vasknarva sadama rajamine). Kahtlusteta tõusis ka KOV ametkonna pädevus ning suurenes spetsialiseerumine. Näiteks võib tuua IT-valdkonna keske ja süsteemse arendamise, mis varasemalt oli iga asutuse enda korraldada, aga ka tugispetsialistide süsteemi, kes haridusvaldkonda toetavad ning sotsiaalvaldkonna teenuste arendamise. Samuti on positiivne valla haridusasutuste vaheline reaalne koostöö, mis eelnevalt praktiliselt puudus. Plusspoolele saab liigitada efektiivsuse kasvu, ühinemise järgselt jäi viiest vallavanemast alles üks ja 10 raamatupidajast viis. Vallajuhid peavad veel oluliseks positiivseks muudatuseks ka seda, et võrreldes varasemaga arvestab riik KOViga oluliselt enam, tegu on võrdväärsema partneriga, kellega koos ka erinevaid piloottegevusi läbi viiakse. Suuremas vaates on valla juhtkond seisukohal, et abivajajate jaoks on olukord valla kõigis piirkondades läinud paremaks, juurde on tulnud mitmeid teenuseid jne.

Samas on ühinenud KOVil ka mitmeid väljakutseid, mille lahendamine võtab rohkem aega, kui alguses arvati. Suurimaks väljakutseks võib pidada seda, et väljaspool vallavalitsust on vallas endiselt tuntav „teie-meie suhtumine“, ühise identiteedi ja tegutsemisruumi kujunemine võtab aega oluliselt rohkem kui neli aastat. „Oma tekk on piirkondade elanike jaoks endiselt kõige lähem“, mis on inimlikult ka mõisteta. Eeldada võib, et külainimese vaates tunnetatakse ka seda, et võim on läinud kaugemale – kui enne oli vallavanem „oma mees“, siis nüüd võib arvata, et teatud otsuste osas tunnetakse võimu kaugenemist. Samuti tähendab ühtne ja korrastatud süsteem seda, et kui varem niideti jõukamas vallas kohati ka kohalikke erateede ääri, siis nüüd see nii ei ole, tingimused on võrdsustunud. Samas on sellised näiteid pigem vähe ning piirkonna kui terviku jaoks on positiivset kindlasti rohkem. Omajagu pingeid on tekitanud ka vallavalitsuse poolne nägemus, et lisaku koolist peaks saama põhikool. Lahendus, kus spordikallaku (korvpall) võtnud gümnaasiumiastmes on suur osa õpilasi mujalt, ei ole Alutaguse valla vaates jätkusuutlik. 2022. a suveks on vallavalitsus jõudnud arusaamani, et gümnaasiumiastme sulgemine jõuga pole siiski mõistlik, selles küsimuses peab andma aeg arutust.

Millised on olnud olulisemad muutused KOV juhtimises ja teenuste korraldamises? Miks need on ette võetud, peamised põhjused?

Kuigi valla ametlikuks keskuseks on ühinemislepingu järgselt lisaku alevik, kus on ka vallamaja, on suur osa ametnikest (teenistustest) koondunud igapäevaselt Mäetaguse alevikku (mõisa), mis hõlbustab omavahelist infovahetust. Lisaks asub olulisematest üksustest infotehnoloogia teenistus. Teenuste pakkumine ja mehitamine väiksemates keskustes (Alajõe, Illuka, Tudulinna) on lahendatud optimaalselt – kohapeal pole eraldi teenuskeskuse juhti, teenuspunktid pole avatud ka igapäevaselt ja on ühildatud muude teenustega (nt raamatukogu), mis võimaldab töötajate riskasutust. Valla juhtkond peab oluliseks, et kohapeal oleks vajadusel eelkõige sotsiaaltöötajad, muud spetsialistid saavad liikuda, kui selleks on tarvidus. Reaalset vajadust tagada igapäevaselt ametnike vastuvõtt väiksemates keskustes ei ole, vajadusel kohtutakse nt konkreetsel objektil

(ehitusnõunik) või tehakse koduvisiite (sotsiaaltöötajad). KOVi igapäevane praktika näitab, et ka kodanikud tulevad meelsasti suuremasse keskusesse, kus on enam ametnikke, teenuspunktide külastatavus on väga väike. Võrreldes varasemaga võib välja tuua, et nn teenuspunkte on isegi rohkem, kuna ka väiksemates külates paiknevad valla raamatukogud (sh Pagari, Kiikla, Kurtna, Kuremäe) toimivad kui teenust pakkuvad asutused, mis võtavad vajadusel vastu avaldusi, nõustavad inimesi jne.

Alutaguse vallajuhtide arvates pole ühinemisläbirääkimiste vaates mõttekas täpselt fikseerida, kus täpselt spetsialistid paiknema hakkavad. Seda tuleb kujundada praktikas paindlikult lähtuvalt vajadustest. KOV teenused on arvestatavas osas muutunud digitaalseks, nt on sotsiaalvaldkonnas kõik võimalused veebis. Kui arvestada ka seda, et sotsiaaltöötajad käivad rohkem kodudes, pole reaalselt füüsilist vastuvõtukohta praktikas tarvis.

Juhtimise vaates on olnud väljakutseks vallavolikogu ja -valitsuse üht sammu käima saamine. Alutaguse valla nelja aasta kogemus näitab seda, et pigem on strateegiline juhtimine koondunud vallavalitsusse, kus on ametis ka mitmeid valimistel enim hääli saanud inimesi. See omakorda avaldab mõju volikogu koosseisule ja rollile. Samas ei nõustu valla juhid väitega, et võim on rahvast kaugenenu. Vald on oma teenustega kohal paljudes asutusüksustes, valla juhtide (ja kõigi vallavalitsuse ametnike) mobiilinumbrid on avalikult kättesaadavad ja kõik soovijad saavad oma küsimustele reeglina kiiresti vastused. Positiivseks peavad vallajuhid ka seda, et volikogu on suhteliselt väike (15 liiget) ning seeläbi töövõimelisem.

Teenuste korraldamise vaates on valla suunaks olnud erinevate kultuuri- ja vaba aja teenuste koondamine vallavalitsuse hallatava asutuse Alutaguse Huvikeskuse alla, mis organiseerib valla territooriumil olevate rahvamajade, seltsimajade, noortekeskuste ning raamatukogude tegevust. Vastav süsteem võimaldab mh ka efektiivset tööjõu kasutust, töötajate asendamisi jms.

Tudulinna kooli sulgemise kõrval peavad vallajuhid eelkõige olulisemateks muudatusteks kvaliteedi tõusu sotsiaalteenuste osas. Valdkonna töötajate hulk on kasvanud, teenused mitmekesistunud ning liikunud ka inimesele lähemale, kuna käiakse kodudes (varem võeti mõnes väikevallas vastu ainult kontoris) jne. Vallas on loodud mitmekesised võimalused huvitegevused ja noorsootöök, korraldatud on transport valla eri piirkondadest huvikoolides käimiseks (varasemalt sellisena ei toiminud), samuti toetatakse teistes KOVides huvihariduses osalemist jne. Teenuste arendamisel on väljakutseks väga suur territoorium ja hõre asustus, mis tähendab lihtsustatult seda, et kõiki lapsi ei saa trennist koju täpselt sobival ajal viia. See pole ka Alutaguse valla suguse KOVi puhul mõistlik ega otstarbekas.

Teenuste arendamisel on üheks suuremaks väljakutseks ehitusvaldkond (sh menetluste kiirus, järelevalve võimekus), kus vallavalitsusel jääb juhtide arvates jõust puudu. Valdkonnas on kohati väga suured koormused, mida olemasoleva ametkonnaga ei suudeta piisavalt hästi katta. Valla territooriumil on mh ligi 35 km Peipsi põhjakallast, kus toimub hooajaliselt väga aktiivne tegevus. Valdkonna tugevdamine on tulevikku vaatavalt oluline suund.

Kuidas on muutunud maakondlik ja regionaalne koostöö?

Maakonna ja regionaalse tasandi koostööd pole haldusreform Alutaguse valla juhtide arvates oluliselt muutnud ega edasi viinud. Ühelt poolt on KOVid ja nende vajadused erinevad (Alutaguse on väga suure territooriumi ja hõreda asustusega, selle kõrval on nt Kohtla-Järve linn ja Jõhvi vald, millel on teistsugused väljakutsed), teisalt sõltub koostöö edendamine ka konkreetsetest inimestest. Koostöö toimib tulemuslikult vajaduspõhiselt (nt filmifond, Peipsimaa), kuid seda ei ole

muutnud haldusreform. Küll aga peavad valla juhid oluliseks senisega võrreldes oluliselt tihedamat koostööd riigiga, sh erinevad ministeeriumid ja rakendusasutused.

VAADE TULEVIKKU

Milliseid juhtimise ja teenuste korralduse muutusi kavandate järgnevatel aastatel?

Valla juhid näevad, et gümnaasiumihariduse teemal oleks vaja riigi otsustavamat sekkumist. Lisaku gümnaasiumiastme eest seisab väga aktiivselt kohalik kogukond, samas on õpilasi gümnaasiumiastmes vähe ning nendest suur osa mujalt. Väike munitsipaalgümnaasium ei suuda sisu osas pakkuda võrdväärset riigigümnaasiumitele, maakonnas on võimalused Jõhvi ja Kohtla-Järve riigigümnaasiumite näol olemas. Lisaks on vajalik kestliku lahenduse leidmine Illuka Kooli osas, mille õpilaste arv on kasvanud, kuid mis teenindab arvestavas osas naaberomavalitsuste lapsi ja vajab samas investeringuid. Radikaalseid teenuste ümberkorraldamise vajadusi valla tänased juhid ei näe.

Tulevikku vaatavalt toob Alutaguse vallavanem Tauno Võhmar välja järgneva: „Alutaguse vald võiks jätkata tänastes piirides, majandada mõistlikult ja teha investeerimisotsuseid, mis arvestavad kestliku kahanemisega“.

Milliseid muudatusvajadusi näete KOV korralduses laiemalt?

Alutaguse vallavanema Tauno Võhmari (varasem Mäetaguse, Jõhvi ja Toila vallavanem) arvates võiks Eesti KOV-süsteem liikuda mudeli poole, kus volikogu esimees on ühtlasi ka vallavanem. Tänane probleem on selles, et valimistel enim hääli saanud inimesed liiguvad vallavalitsusse ning volikogu roll strateegilise suunanäitajana jääb selle võrra lahjemaks. Igapäevast majandamist korraldaks palgaline juht. Olukord, kus vallavalitsus tegeleb praktikas nii strateegilise juhtimise kui ka plaanide elluviimisega, ei toimi.

Valla juhtide jaoks on laiemalt väljakutseteks tasuta transpordi jätkusuutlikkus aga ka sotsiaaltoetused – valdkonnas antakse KOVidele kohustusi juurde, kuid paljud teenustest on rahastatud projektipõhiselt, mis pole kestlik.

Riigile suunatud on KOV juhtidel ootus, et riiklike asutuste ühendamisel ja nn konglomeraatide moodustamisel ei läheks suhtlusahel liiga pikaks – nii kaovad ära konkreetsed kontaktisikud, vastuste ja tagasiside saamise aeg pikeneb jne. Riigi vaates võib olla tegu efektiivistamisega, kuid KOVide vaates kaugenevad suhted ning suureneb ebaefektiivsus. Ootus on ka sellele, et riik täidaks oma ülesandeid piisava hoolega, nt kaitsealadel vajalike tööde teostamisega jms.

Kas ja kui pikaks võiks selline haldusjaotus toimima jääda? Kas ja millised on kitsaskohad, mida tänane KOV mudel ei võimalda lahendada?

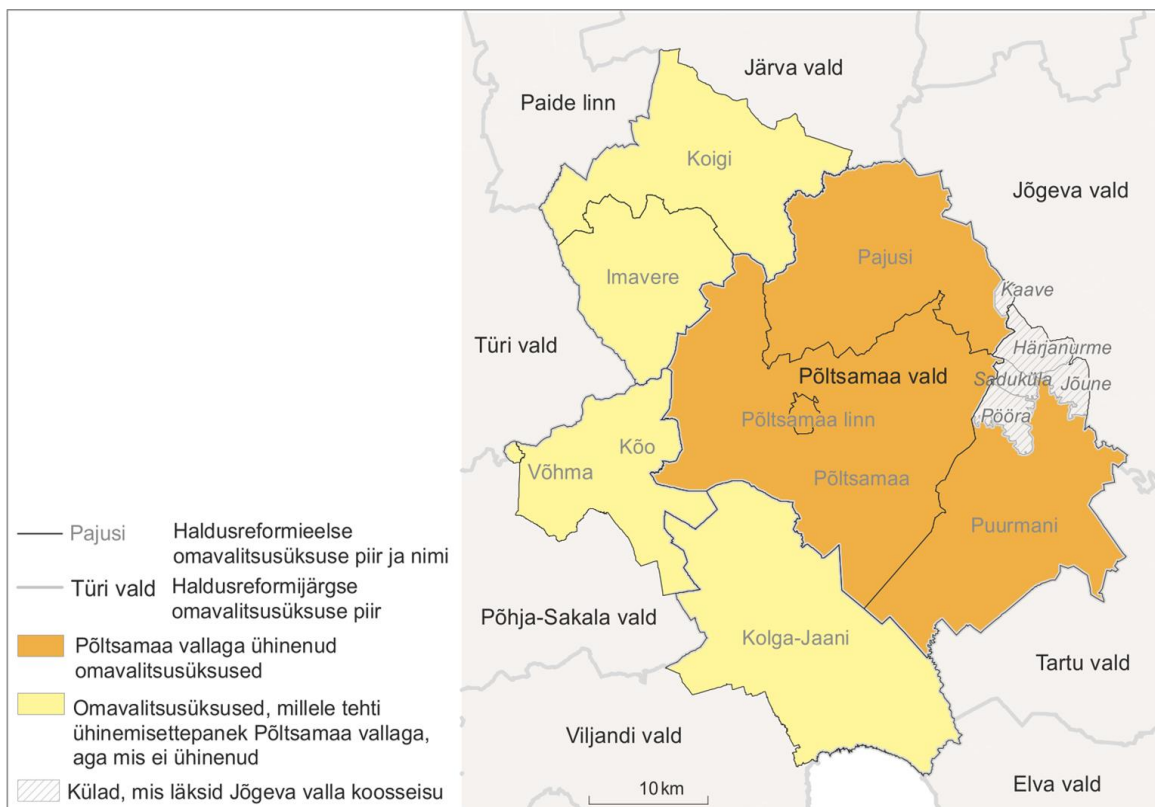
Valla juhtide arvates on Alutaguse vald praeguses seisus optimaalse suurusega, lähima 5-10 aasta vaates pole põhjust valla seisukohast uut reformi kavandada. Kuigi elanike arv jääb täna alla 5000, on territoorium väga suur (ligi 1500 km²), järgnevad ühendamised ei aitaks tegutsemist efektiivsemaks muuta. Ka konsultandi pilgu järgi võiks Alutaguse valda pidada heaks näiteks maapiirkonna võrgustikupõhisest omavalitsusest.

Teisalt on vallajuhtidel ootus, et lahendatud saaksid haldusreformi järgselt tekkinud ebamõistlikud moodustised, nt Toila vald praegusel kujul. Samuti vajaks lahendamist Kohtla-Järve linnaosadega (nn lahustükid) seonduv. Seega on korrastamine haldusjaotuses sisuliselt vajalik.

Kokkuvõttes oli Alutaguse valla tekkimine haldusreformi raames piirkonna kui terviku jaoks vaieldamatult positiivne. Tekkis suurem pilt, oluliselt paranes ametkonna võimekus ning viidi ellu investeeringuid, mida väiksemad KOVid eraldi ei oleks suutnud. Samuti on nelja aastaga olnud võimalik edasi liikuda teenuste sisulises arengus. Vallajuhtide sõnul võiks Alutaguse nendes piirides ka vähemalt lähimas tulevikus jätkata.

Põltsamaa vald

Nelja KOVi (Pajusi, Puurmani, Põltsamaa vallad ja Põltsamaa linn) vabatahtlikul ühinemisel tekkinud ligi 10000 elanikuga Põltsamaa valda on algusest peale peetud loogiliseks lahenduseks, kuna moodustus tugeva keskuse ja loogilise tagamaaga pikaajalisi tihedaid sidemeid ja koostöökogemust omav omavalitsus. KOVil jäi küll napilt puudu nn 11000 elaniku kriteeriumist, kuid samas oli tegu piirkonnaga, kes juba 1990. aastate teises pooles pidas ühinemisläbirääkimisi.



Kaart. Haldusreformi käigus kujunenud Põltsamaa vald ja selle naabrid.

HINNANG ÜHINEMISJÄRGSELE PERIOODILE

Hinnang ühinemise eesmärkide täitmisele

Haldusreformi järgselt muudeti Põltsamaa valla ühinemislepingut mitmel korral. Üheks sisuliseks muudatuseks oli Kalana teenuskeskuse sulgemine (üks kahest teenuskeskusest), kuna reaalse töö käigus selgus, et selleks puudus vajadus (teenuskeskust külastas nädalas 8 inimest). Lisaks muudeti tekstilist osa, täpsustati investeeringuid jms. Kuigi ühinemislepingus oli vaade investeeringutele olnud optimistlik, sai arvestav osa neist ka reaalselt tehtud. Ühinemislepingu eesmärgid olid küllalt ümmargused, rohkem hoiti silme ees just investeeringute osa. Samas toetas ühinemisleping valla arendustegevust ning oli ka aluseks arengukavale.

Ühinenud KOVi head ja vead

Oluliseks haldusreformi positiivseks mõjaks on Põltsamaa vallavanema Karro Külanurme sõnul ametnike ja töötajate suurem spetsialiseeritus, mis on võimaldanud tõsta teenuste kvaliteeti. Heaks näiteks on siinkohal sotsiaalvaldkond, kus on eraldi lastekaitse spetsialistid, eestkoste-spetsialist jne. Sotsiaalvaldkonna teenuste puhul on sisuliseks positiivseks muudatuseks olnud ka liikumine toetustelt teenustele ning ennetamisele. Ühinenud omavalitsuse plusspoolele võib kanda ka suurenenud investeerimisvõimekuse ja ressursi mõistlikuma kasutamise. Ressursi mõistlikuma kasutamise näiteks on halduse ühtne korraldamine – enam pole KOV koosseisus 0,2 kohaga remondimehi, kelle suutlikkus ja motivatsioon töid teha on küsitav, vaid täiskohaga spetsialistid.

Üheks olulisemaks Põltsamaa valla väljakutseks on endise Puurmani valla teatud eraldatus muust vallast. Sellel on ka objektiivsed põhjused, kuna Puurmani alevik jääb Põltsamaast enam kui 20 km kaugusele ning piirkond on funktsionaalselt tugevalt seotud ka Tartu linnaga, mis on vähem kui 40 km kaugusel. Ühinemise järgselt käivitati kogukonna poolt ka algatus lahkuda Põltsamaa vallast ning liituda Tartu vallaga. Idee ajendiks olid mh ka valla juhtide poolt kavandatud muudatused, mille järgi oli suunaks Puurmani kooli ühendamise Põltsamaa ühisgümnaasiumiga. Sellest plaanist siiski valla haridusreformi raames loobuti ning kool jätkab eraldiseisvalt. Samas pole enam kui 1000 elanikuga Puurmani piirkonna Põltsamaa vallast lahkumise protsess veel lahenduseni jõudnud.

Väljakutseks võib pidada ka võimu kaugenemist. Teatud osas on endiselt tunnetatav elanike ootus, et vallavanem võiks tulla „iga puud istutama ja iga last tervitama“, nagu see oli endistes väikevaldades. 10000 elanikuga omavalitsuse puhul pole enam aga ajakavaliselt võimalik. Samas on valla juhtkond püüdnud vastavaid rolle ametkonnaga ning volikogu esimehega jagada.

*Millised on olnud olulisemad muutused **KOV juhtimises**? Miks need on ette võetud, peamised põhjused?*

Kalana teenuskeskuse sulgemise kõrval on valla juhtkond keskendunud juhtimise sisulisele arendamisele. Põltsamaa vald oli esimene KOV, kes hakkas ellu viima peresõbraliku tööandja programmi. Vastav programm sisaldas inimeste arendamist, ühiste väärtuste määratlemist, koolitusi, arenguvestlusi jms. See on aidanud arendada süsteemselt organisatsioonikultuuri, mis pole Eesti KOVides kuigi laialt levinud. Nii on praktikas toimimas selged kokkulepe, kuidas toimub infovahetus jms. Ühiselt osaletakse väljasõitudel jne.

Sisulise arendamise kõrval on ellu viidud ka struktuuri korrastamine, vallavalitsuse ametnike arv on pea kaks korda vähenenud, kalmistuvahid, koristajad jm personal on viidud allasutuste koosseisu jne. Samas tunnetab vallavanem, et ametkonna koosseis on lihvitud „õhukeseks“ ning selle edasine kärpimine pole võimalik. Riskikohtadeks on asendajate leidmine, aga ka töötajate läbipõlemine suure koormuse tõttu. Valla juhtimise efektiivistamise näideteks on ka IT valdkonna keskne korraldamine, samuti standardiseeritud haldusotsuste delegeerimine osakondade tasandile, mis vabastab vallavalitsuse asjatust bürokraatiast (vallavalitsus ei pea määrama toetusi, väljastama ehituslube jne). See võimaldab laiapõhjalises vallavalitsuses (vallavanem, abivallavanem ja viie koalitsioonipartneri esindajad) arutada ka sisulisi küsimusi.

*Millised on olnud olulisemad muutused **KOV teenuste korralduses**? Miks need on ette võetud, peamised põhjused?*

Valla suurimaks muudatuseks on ühinemise järgselt vaieldamatult olnud haridusreformi elluviimine, mis on Eesti vaates harukordne, kuna see suudeti realselt nelja aasta jooksul peale ühinemist ka teostada. Iseenesest olid reformi põhjused analoogsed paljude Eesti piirkondade

probleemidega - valla ajalooline koolivõrk oli kujundatud umbes 2000 õpilase teenindamiseks, õpilaste arv oli vähenenud kokku alla 1000ni; võrk lähtus haldusreformieelsest ruumilisest korraldusest, kus igal vallal oli vähemalt üks, mõnel ka mitu kooli jne. Pärast valdade ühinemist tekkis olukord, kus Põltsamaa linnast umbes 10 kilomeetri raadiuses oli viis kooli ja seitse lasteaeda. Haridusasutused seisis silmitsi sarnaste muredega (õpilaste arvu vähenemine, raskused kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate leidmisega, õpetajaskonna vananemine, tugispetsialistide puudus jms). Koolivõrgu killustatus ja koolide eraldatus pärssis lahenduste leidmist neile muredele. Vaatamata tagasilöökidele (reform käis ära ka kohtus) päädis valla juhtkonna järjepidev ja kindlameelne töö (sh nii kohtumised kui analüütika) ka otsustega, mille kohaselt liideti Puurmani Mõisakooli kõrval kõik ülejäänud väikekoolid Põltsamaa Ühisgümnaasiumiga, samuti koondati kõik lasteaiad üheks asutuseks. Juhtimisreformi kõrval lõpetati väiksemates tegevuskohtades (Esku, Pisisaare) üldhariduse õppetöö ning vähendati kooliastmeid (Lustiverre jäi 3 klassi varasema 9 asemel, Aidusse 3 klassi 4 klassi asemel). Reformi tulemusena jäi valda kolm haridusasutust – Põltsamaa Ühisgümnaasium (õpipaigad Adaveres (9 klassi), Lustiveres ja Aidus (mõlemas 3 klassi), Põltsamaa Valla Lasteaed (õppekohad Põltsamaa linna kõrval veel viies asutusüksuses) ja Puurmani Mõisakool (sh lasteaiarühmad). Kuigi muudatus jõustus alles 2021/2022 õppeaastast, on valla vanema sõnul juba tunda sisulist erinevust – haridusasutustes on fookusesse võetud sisu arendamine ning sellega tegelevad laiapõhjalised juhtkonnad. Valla transpordiliinid on vastavalt muudatustele ümber korraldatud, suurenenud on ka huvi gümnaasiumisse astumiseks (2022 lõpetas 32 noort, avaldusi 10. klassi tuli 82, sh ka muudest piirkondadest).

Konsultandi pilgu läbi võib haridusreformi kokkuvõttes välja tuua, et kuigi vastavate muudatuste elluviimine on pea alati väga valulik, on omamoodi näitaja ka asjaolu, et valdkonna reformimist aastatel 2019-2021 tulemuslikult juhtinud abivallavanemast sai peale 2021. aasta valimisi valla vanem. Nii võib väita, et tagantjärele on ka valijad muudatustele mandaadi andnud.

Muudes valdkondades on oluliseks eelkõige sotsiaalvaldkonna tugevdamine (liikumine varajase märkamise ja ennetamise suunas). Vallavanema sõnul töötab hästi ka sotsiaal- ja haridusvaldkonna koostöövõrgustik. Majandusfunktsiooni konsolideerimine on küll õige samm, kuid sisuliselt pole see veel väga hästi tööle läinud ning vajab ka edaspidi tööd.

Kuidas on muutunud maakondlik ja regionaalne koostöö?

Jõgeva maakonna erinevad piirkonnad on ajalooliselt küllalt nõrgalt omavahel seotud. Haldusreformi järgselt jäi maakonda kolm omavalitsust, omavalitsusliit lõpetas sisulise tegevuse ning kogu maakonda katvat koostööd on vähe. Selle asemel on vald teinud vajaduspõhist koostööd erinevate KOVide, Jõgeva ja Mustvee kõrval ka Järva, Viljandi, Elva jt-ga. Maakonnapiirid pole antud kontekstis asjakohased ning neist ei peaks kramplikult kinni hoidma. Näiteks võib tuua turismi-valdkonna, kus Põltsamaa kuulub Kesk-Eesti turismivõrgustikku, Jõgeva ja Mustvee on aga suunaga Lõuna-Eestis. Heaks koostöönäiteks võib pidada samas maakondlikku Leader-tegevusgruppi.

Oma jälje on KOVidele jättnud viimaste aastate kriisid - COVIDi järgselt on läinud tähelepanu ka sõjapõgenikele, samas on nt Põltsamaa vallamajas vaid paar vene keelt vabalt valdavast inimest.

VAADE TULEVIKKU

Millised juhtimise ja teenuste korralduse muutusi kavandate järgnevatel aastatel?

Olulised reformid (sh hariduses) on haldusreformi järgse nelja aastaga ellu viidud. Vallavanema sõnul on edaspidisteks prioriteetideks haridusvaldkonna ja sotsiaalvaldkonna sisuline arendamine. Lisaks on aktuaalne nõudepõhiste lahenduste leidmine ühistranspordis, kuna praegusel kujul on ühistransport kohati raha raiskamine (paar inimest bussis).

Puurmani piirkonna osas vallavanema sõnul head lahendust ei ole. Juhul, kui piirkond liitub Tartu vallaga, jääb see ka seal pigem äärealaks ega too kaasa sisulist muudatust.

Milliseid muudatusvajadusi näete KOV korralduses?

Riiklikus vaates oleks kindlasti vaja suunata rohkem ressursi ettevõtluse arendamise jaoks. Seda nii rahalises vaates kui ka sisu (teadmiste) osas. Täna seisus omavalitsused valdkonnaga väga ei tegele. Oluline on ka regionaalse koostöö tugevdamine, nt kolme maakonna peale Kesk-Eestis. Fookuses peaks olema küsimus, kuidas olemasolevat ressursi ühiselt nutikalt kasutada. Konkreetse kitsaskohana toob vallavanem välja haridusvaldkonna arvlemise KOVide vahel, mis pole mõistlik ega lisandväärtust andev tegevus.

Kas ja kui pikaks võiks selline haldusjaotus toimima jääda? Kas ja millised on kitsaskohad, mida tänane KOV mudel ei võimalda lahendada?

Vallavanema Karro Külanurme sõnul on Põltsamaa vald loogiline KOV ning suuruse osas optimaalne, mida hallata ja kus teenuseid pakkuda. Pindala osas on tegu küllalt suure KOViga, mis seab piirid laienemisele. Samas on tema hinnangul keeruline küsimus, kuidas 5000 elanikuga KOV peaks hakkama saama.

Kokkuvõttes oli Põltsamaa valla moodustamine haldusreformi raames mõistlik, loogiline ja ka optimaalne lahendus. Vald on näide sellest, kuidas suurema piirkonnana toimides on võimalik ellu viia mõistlikke ja tulevikuvaataavaid otsuseid (haridusreform). Samas ripub üleval küsimus, milline võiks olla Puurmani piirkonna tulevik. Ühte ainuõiget ja head lahendust selles osas ilmselt ei ole.

Loksa linn

HALDUSREFORMI EELLUGU

Loksa linna jaoks on haldusreformi teema olnud rohkem või vähem päevakorral juba 2000. aastate algusest peale. Loogiliseks lahenduseks peeti juba paarkümmend aastat tagasi, et ühineda võiks Loksa linn ja endine Loksa vald, mis rõngasvallana linna ümbritses. Loksa linna ja valla ühinemist nähti ette ka sajandi alguses reformikavades, tekkinud oleks u 5500 elanikuga KOV. Erinevatel põhjustel sellest asja ei saanud ja nii ühines Loksa vald (ligi 2000 elanikku) 2005. aastal vabatahtlikult Kuusalu vallaga, moodustades ligi 7000 elanikuga Kuusalu valla. Järgnevatel aastatel jäi haldusreformi temaatika soiku, kuigi ka nt 2011. aastal toimunud Kuusalu valla arengukava koostamise visioonipäeval leiti, et Loksa ja Kuusalu peaksid olema ühes omavalitsuses⁵.



Kaart. Loksa linn ja naaberomavalitsused.

⁵ <https://sonumitooja.ee/valla-visioonipaevad-kuusalu-ja-loksa-on-tulevikus-uehes-omavalitsuses/>

2017. aasta haldusreformis põhjustas Loksa linnaga seonduv rohkelt poleemikat. Kuigi kriteeriumite järgi oleks KOV selgelt pidanud haldusreformis osalema (aastal 2016 oli linnas vaid veidi enam kui 2700 elanikku, aastal 2022 on neid vähem kui 2500) sai linn vabariigi valitsuselt erandi ning jätkab siiani iseseisva KOVina. Kuigi erandi said ka mitmed teised omavalitsused, jäi neil (nt Antsla, Nõo, Haljala, Toila, Kanepi) reeglina elanike arvu miinimumkriteeriumist (5000) puudu vaid mõnisada inimest. Võrduseks võib tuua, et Loksa linna kõrval on Harju maakonna kõigis ülejäänud 15 KOVis elanike arv 5000st suurem.

Haldusreformi-aegsetes kuluaarides räägiti palju sellest, et Loksa linnale erandi tegemise näol oli tegu juba reformi algses faasis sõlmitud poliitilise kokkuleppega, mis oli eelkõige Keskerakonna poolt lauale toodud. Selle spekulatsiooni kinnitamiseks või ümberlükkamiseks pole vähemalt konsultandi jaoks objektiivseid aluseid ning see pole ka praeguse artikli eesmärk. Samas tuleb tõdeda, et Loksa linnale erandi tegemise argumendid olid ja on ka täna tagasivaatavalt küsitavad (nt asjaolu, et Loksa on erinevalt Kuusalust väga selgelt linnaline kogukond⁶, omavalitsustes olid inimesed ühinemiste vastu⁷, teenuste ja isikute liikumine ei ole nende kahe omavalitsuse vahel sidus olnud⁸). Samuti ei toetanud linnale erandi tegemist haldusreformi piirkondlik ekspertkomisjon.

KOVi head ja vead, olulised muudatused viimase neljal aastal

Linna viimase nelja aasta arengutele andis hinnangu Loksa pikaaegne linnapea Värner Lootsmann. Linnapea sõnul oli linna huvides ühinemine Lahemaa vallaks (sh koos Vihulaga), aga see ei realiseerunud. Haldusreformi järgselt jätkas Loksa linn seega oma arengukava elluviimist. Investeeringud on läinud haridusele, kultuurile, spordile ja vabale ajale ning teedesse ja tänavatesse. Jätkub kultuurikeskuse, spordikeskuse hoone ning gümnaasiumi hoonete renoveerimine. 2022. aasta suve lõpus avatakse rekonstrueeritud staadioni I etapp, korrastatud on kooli ümbritsevad haljasalad, uue katte on saanud teed ja tänavad. Linna jaoks on oluline, et 2020. a saadi lahti liigsest võlakoormusest, mis oli muutnud võimatuks eurorahade ning riigi erinevate projektide toel linna arengukavas kavandatud objektide rahastamise. Linnapea hinnangul on elukeskkonna kaasajastamine toonud linna uusi elanikke, mõjutanud positiivselt kohalikku kinnisvaraturgu, aidanud Loksale sobiva väikeettevõtluse tekkele ja laienemisele. Linnas on kõik eluks vajalik olemas.

Haldusreformiga paralleelselt toimunud maavalitsuste kaotamine mõjutas linna läbi selle, et teatud lõigetes suurenes olemasolevate ametnike ja teenistujate töökoormus. Lisaks palkas linn juurde töötajaid sotsiaalhoolekande seaduses tehtud muudatuste ja koroonapandeemia tõttu.

Ka kõrvaltvaatajana tuleb tõdeda, et linn on arenemas, ellu on viidud mitmeid arendustegevusi. Nt on aastatel 2019-2020 linna investeerimistegevus ulatunud enam kui 0,5 miljoni euroni ning 2022. eelarve miljonini (suur osas sellest staadion), mis on võrreldes varasemaga oluliselt rohkem (nt aastatel 2017-2018 moodustasid investeeringud kokku vaid u 120 tuhat eurot). Samas on omavalitsuse eelarve tulem olnud aastaid nullilähedane, mistõttu ei saa rääkida püsivast investeerimisvõimekusest. Samuti eristub Loksa selgelt oma sotsiaalmajanduslike näitajate poolest – linna elanikkond on järjepidevalt vähenenud, keskmine palk on maakonnas kõige madalam, jäädes maakonna keskmisest enam kui 40% maha, palgalõhe meeste ja naiste vahel on keskmisest suurem jne. Seega on linn paratamatult vähemalt Harju maakonna kontekstis paljude näitajate poolest viimane ning seejuures vahed esimestega suurenevad.

⁶ Võrdluseks – Loksa linnast suurem Paldiski linn sundühendati piirkonna valdadega Lääne-Harju vallaks

⁷ Sundühendamiste vastu oldi ka mitmetes teistes KOVides, mis erandit ei saanud

⁸ Loksa linn on otseseks tõmbekeskuseks seda ümbritsevale piirkonnale, eelkõige endise Loksa valla aladele

Linna tagasihoidlikele sotsiaalmajanduslikele näitajatele on olemas ka objektiivsed selgitused. Nimelt pani sellele aluse 2008. aastal alanud majanduskriis, mille tulemusena müüdi Loksa Laevatehas, millest oli aastatel 1994-2009 taanlaste käe all saanud Eesti suurim metall-konstruksioonide ja Euroopa suurim laevade trümmiluukide tootja. Aasta jooksul ca 700 töötajaga laevatehas pankrotistus ja ei ole tänaseni jalgu alla saanud. Sedavõrd väikse kogukonna jaoks on ühe peamise tööandja kadumise mõju siiani tunda. Konsultandi hinnangul pole ühtselt vastust, kas haldusreform oleks linna kohalikke olusid selgelt parandanud või oleks näitajad lihtsalt suuremas andmevoos tasandunud.

Mida on Loksa linn võitnud ja kaotanud, et haldusreformist puutumata jäi?

Linnapea Värner Lootsmanni hinnangul võitis demokraatia - enamuse loksalaste tahe jääda iseseisvaks omavalitsusüksuseks, otsustada ja korraldada ise kohalikku elu säilis. Keskus jäi Loksale, kus linna tõmbepiirkonna ligi 6000 elanikule (suvekuudel suvitajatega kokku ca 10000) võimaldatakse vajalikke, kvaliteetseid avalikke teenuseid. Linnapea arvates ei ole linn haldusreformist puutumata jäämise tõttu midagi kaotanud, nagu pole kaotanud ka need kümme omavalitsust, kes otsustati sarnaselt Loksa linnale sundühendamisele kõrvalt jätta. Muudatusi maakondlikus ja regionaalses koostöös linnapea haldusreformi järgselt tunnetanud ei ole.

Kõrvaltvaatajana võib välja tuua, et ühinemine Kuusalu vallaga oleks kaasa toonud parema võimaluse arendada Loksa linna ja seda ümbritseva endise Loksa valla sidusust – linna näol on tegu loogilise piirkondliku tõmbekeskusega. Linna ümbritsevate asustusüksuste jaoks oleks ühinemise näol tegu loogilise ja loomuliku protsessiga, mis arvestaks igapäevast sidet ja liikumist, tekkinud oleks kahekeskuseline omavalitsus (tõmbekeskustega Kuusalu-Kiiu ja Loksa). Eelduslikult oleks suurenenud ka võimalus KOV siseselt ametkonnal spetsialiseeruda.

Ilmselgelt oleks Kuusalu valla ja Loksa linna ühinemise tulemusena tekkinud võrreldes linnaga ka suurema finantsvõimekusega omavalitsus, kuna Kuusalu valla netovõlakkoormus on küllalt madal ning põhitegevuse tulude ja kulude vahe ehk põhitegevuse tulemu tugevalt positiivne, suurenedes valla eelarvestrateegia⁹ kohaselt aastatel 2022-2025 miljonilt eurolt enam kui 1,6 miljoni euroni (10%lt enam kui 13%ni). Loksa linna eelarvestrateegia näitab, et ka lähiaastatel on põhitegevuse tulemu sisuliselt 0.

VAADE TULEVIKKU

Loksa linnapea tõi välja, et on viimased 25 aastat olnud haldusreformi pooldaja, aga sunniviisilist ühendamist ta ei toeta. Kui sisuliste riigipoolsete muudatustega tekib omavalitsuste elanikel motiveeritud soov ühineda või muuta piire või hoopis lahku minna, ei tohi riik kätt ette panna. Vajalike muudatuste osas tõi linnapea välja, et tarvis on kaardistada KOVi ja riigi ülesanded ja kindlustada KOVi vajaliku tulubaasiga või eraldada vahendid KOVile seadustega pandud ülesannete täitmiseks. Üksikisikult laekuvast tulumaksust peaksid osa saama nii isiku elukoha- kui töökohajärgne omavalitsus. Riigi suunas tõi linnapea välja, et kogu riigi ühtlasemaks arenguks pole suudetud tingimusi luua, mis tähendab puudulikku regionaalpoliitikat.

Konsultandi vaates jäävad Loksa linnaga seonduvalt üles kahetised tunded. Pannes linna kitsalt haldusreformi konteksti tuleb tõdeda, et tegu oli riigipoolse tegematajätmise ja objektiivselt mitte põhjendatud erandiga. Kui haldusreformi eesmärk oli moodustada vähemalt 5000 elanikuga (või vähemalt ligilähedase suurusega) KOVi, poleks pea poole väiksemale omavalitsusele erandit

⁹ <https://www.kuusalu.ee/documents/7610279/0/%281.1%29%20Kuusalu+valla+eelarvestrateegia+2022-2025+kinnitamine.+Il+lugemine.Lisa.pdf/b9d943e8-7c26-4afb-b16a-c5580ae61bba>

tohtinud anda. Selles, et linn võitles oma iseseisvuse eest, polnud ju midagi põhimõtteliselt valet, sarnaselt tegutsesid ka paljud hiljem sundühendatud KOVid. Seega ei ole õige näidata näpuga (vaid) Loksa linna suunas. Teisalt tuleb tõdeda, et tulevikku vaatavalt tundub vähemalt tänases seisus paratamatu, et Loksa linna mahajäämus teistest Harju maakonna omavalitsustest ei vähene, vaid pigem suureneb. KOVi väiksusest ja ebasoodsast sotsiaalmajanduslikust olukorrast tulenevalt pole kiiret arenguhüpet võimalik teha. Samas ei välista miski, et tasapisi muutub ka elu Loksa linnas järjest paremaks.

Pärnu linn

HALDUSREFORMI EELLUGU

Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linna ühinemislepinguga¹⁰ võeti 15. detsembril 2016 vastu otsus moodustada ühinemise kaudu uus omavalitsusüksus – Pärnu linn. Lepingus toodi ühinemise eesmärkides esile strateegilise juhtimisvõimekuse suurendamine ühisomavalitsuse tugevuste ja arengupotentsiaali maksimaalse kasutamise, et vähendada negatiivseid tendentse senistes arengutes, parandada elanike elukvaliteeti, arendada igapäevaeluruumi kommunikatsioone ja taristut ning elavdada ettevõtlust. Samuti peeti oluliseks omavalitsuse sotsiaalse, majandusliku, kultuurilise, administratiivse ja territoriaalse terviklikkuse saavutamist, investeerimissuutlikkuse kasvu, kodanikualgatusele ja vastutusele suunatud tegevuste toetamist, avalike teenuste hea kättesaadavuse ja kvaliteedi tagamist, ühistranspordisüsteemi integreeritud korraldamist, suutlikkuse loomist riigi funktsioonide ülevõtmiseks.

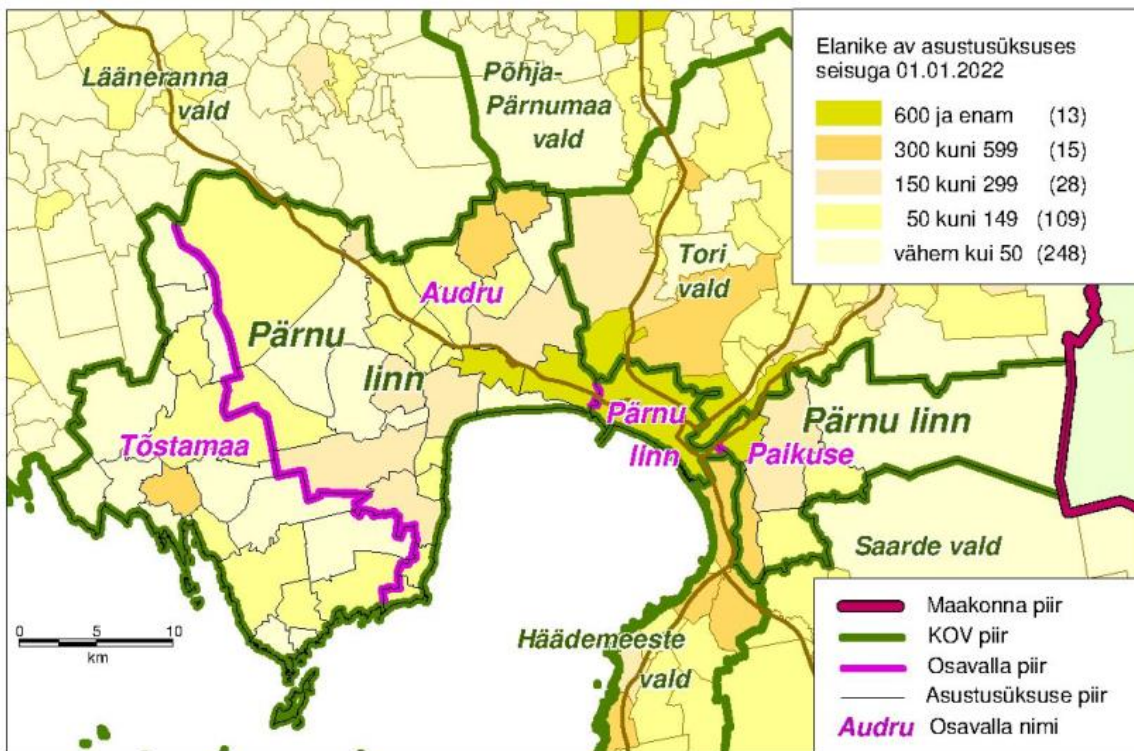
Kesksel kohal on Pärnu kui regionaalse arengumootori võimestamine¹¹, et muuta Pärnu omavalitsusüksus regiooni põhja-lõuna ja ida-lääne suunaliseks arengu- ja integratsioonikeskuseks. Investeeringute osas lepiti kokku, et järgitakse piirkonna tasakaalustatud arengu põhimõtet, arvestatakse lepinguosaliste varasemaid arengukavasid, eelarvestrateegiaid, seni tehtud investeeringuid ja võetud kohustusi. Samuti omavalitsuse majanduslikke võimalusi, objekti olulisust ning kasusaajate ja kasutajate hulka piirkonnas. Ühinemisleping kehtis kuni 2021. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamiseni.

Vabatahtliku ühinemise tulemusena toimunud kolme omavalitsusüksuse ühinemisele lisandus Tõstamaa vald, kes küll osales Audru valla ja Paikuse valla ning Pärnu linnaga peetud ühinemisläbirääkimistes, kuid loobus ühinemisest volikogude algatatud etapis. Vabariigi Valitsuse otsustas ühendada Tõstamaa valla Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linnaga. Kuna Tõstamaa valla sundliitmisega seoses asjaomased volikogud ühinemiskokkulepet ei kinnitanud ja ka ühinemislepingut ei muudetud, ei ole Tõstamaa vald ühinemislepingu osapooleks. Praktikas ühinemislepingus kokku lepitut kohaldati ka endise Tõstamaa valla territooriumil.

Moodustunud omavalitsusüksus Pärnu linn on keeruka geograafilise konfiguratsiooniga (joonis 1).

¹⁰ https://parnu.ee/failid/haldusreform/P2rnu_Audru_Paikuse_yhinemisleping_13.12.16.pdf

¹¹ Olgu siinkohal mainitud, et algselt pidas Pärnu linn ühinemisläbirääkimisi 6 kohaliku omavalitsusega nn Suur Pärnu moodustamiseks. Arutlusel oli ka Sauga valla külade elanike soov ühineda Pärnu linnaga, mis lõpptulemusena jäid Tori valda



Kaart. Ühinenud Pärnu linn

KOVi head ja vead, olulised muudatused viimase neljal aastal

Pärnu linna territoorium jaguneb 49 külaks (sh Manija saar), kaheks alevikuks (Audru ja Tõstamaa), kaheks aleviks (Paikuse ja Lavassaare) ja üheks linnaks (Pärnu). Pärnu linn omavalitsusüksusena on Eesti linnade hulgas suurima pindalaga. See tekitab palju kõneainest, kuna metropoli mõõtu linna pindalaga ei oldud harjutud. Samuti on Eesti mastaabis raske linna mõistesse haarata visuaalselt kirevat ruumilist pilti, kus metsad vahelduvad põldudega ning ühest linna otsast teise tuleb sõita pikki vahemaid, näiteks Pärnu keskuslinnast Tõstamaale enam kui 40 kilomeetrit.

Ühinemise järgselt tuli sulandada linna ja maa tüüpi töekspidamised, eri organisatsioonikultuuridega ja toimetamistega harjutud varasemad lähenemised. Kuna uues moodustatud omavalitsuses ajalooline kogukondlik ühtsustunne puudus, siis tuli tegeleda omavalitsusüksuse ühtse identiteedi kujundamisega. Pärnu linn asustusüksusena on domineeriv nii omavalitsuse sees kui Pärnumaa sotsiaal-majanduslikus arengus tervikuna. Ühinemisega Pärnu omavalitsusüksuse roll ja mõju maakonna arengus ja selle tuleviku kujundamises kasvas. Pärnu linna lahkumine 2021. aastal Pärnumaa Omavalitsuste Liidust nõrgestas kohalike omavalitsuste maakondlikku koostööd. Pärnu näeb regionaalse koostöö korraldajana ühte asutust ja selleks on sihtasutus Pärnumaa Arenduskeskus.

Piirimuutuste järgseks esimeseks praktiliseks ülesandeks oli kujundada paindlik linna juhtimisstruktuur ja kujundada organisatsioonikultuur, mis võtab arvesse juhtimise deentraliseerimist, piirkondade eripärasid, annaks võrdsed võimalused kõigi piirkondade elanikele osalemiseks otsustusprotsessides ja samas tagab piirkondade sotsiaal-majandusliku tasakaalustatud arengu. Tulenevalt uuest valitsemis- ja haldamiskorraldusest koosneb Pärnu linn neljast osast - keskuslinn Pärnu ning Audru, Paikuse ja Tõstamaa osavallad (tabel 1).

Tabel 1. Pärnu linna ja osavaldade elanike arv ja pindala (1.01.2022, rahvastikuregister)

Näitaja	Pärnu linn	Audru osavald	Paikuse osavald	Tõstamaa osavald	KOKKU
Elanikke (01.01.2022)	40 067	5 998	3 995	1 274	51 334
Pindala (km ²)	33,15	389,00	175,20	260,72	858,07

Osavaldadesse loodi linnavalitsuse struktuuriüksustena osavallakeskused ja neil jäi alles oma sümboolika. Osavallakeskuse juht tagab osavallakogude tegevuseks vajalikud tugifunktsioonid.

Uues juhtimisstruktuuris on teenistujate üld- ja erialakompetentside taseme kasvatamise kõrval suureks väljakutseks tööks vajalike kohalike olude tundmine, et kõik kogukondade mured ja vajadused jõuavad otsustajateni ning pakkuda ka asukohapõhiseid lähenemisi probleemide lahendustes. Tuli moodustada hästi toimiv meeskond ja kujundada uus organisatsioonistruktuur. Kuna täitevvõim ühinemise järgselt osade teenuste pakkujana nihkus elanikest geograafiliselt kaugemale, siis tuli ennekõike maapiirkondade inimestel harjuda, et omavalitsuse juhtide „nööbi keeramiseks“ tuleb varasemast enam aega varuda. Samuti tuli võtta omaks, et kõiki teenuseid ei saanud enam harjumuspärasest kohast ja tuttavatelt töötajatelt.

Kokku oli vaja „sulatada“ ka poliitiline kultuur, samas tagada arengu järjepidevus. Pärnu Linnavalikogus on 39 volikogu liiget. Selle aasta alguse seisuga oli Pärnu linnas 190,5 teenistukohta, millest 9 kuulus linnavalitsuse liikmetele - linnapea, viis abilinnapead ja kolm osavallakeskuse juhti. Viimased võeti linnavalitsuse liikmeteks peale viimase korralise volikogu valimisi, et tagada osavaldade tugev esindatus omavalitsuse arengu korraldamisel ja poliitilises juhtimises. Osavalla esinduskoguna moodustati osavallakogud: Audru osavallakogu – 15 liiget, Paikuse osavallakogu – 13 liiget ja Tõstamaa osavallakogu – 7 liiget

Mida on Pärnu linn võitnud ja kaotanud

Omajagu tööd tuli valitsusel ja volikogul ära teha ühinenud omavalitsusüksuse territooriumil kehtivate teenuste, toetuste ja muude kordade ühtlustamistega. Esmajärjekorras võttis volikogu vastu volikogu ja linnavalitsuse töökorralduseks vajalikud määrused ning seejärel on tegeletud muude valdkondade regulatsioonide korrastamise ja kehtestamisega. Siiski on suurematest valdkondadest veel ühtlustamata näiteks töös olev ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise ja kasutamise eeskiri, kaevetööde eeskiri. Õigusaktide revisjon võimaldas mitmete valdkondade tööd läbi mõtestada ja tegevusi kaasajastada.

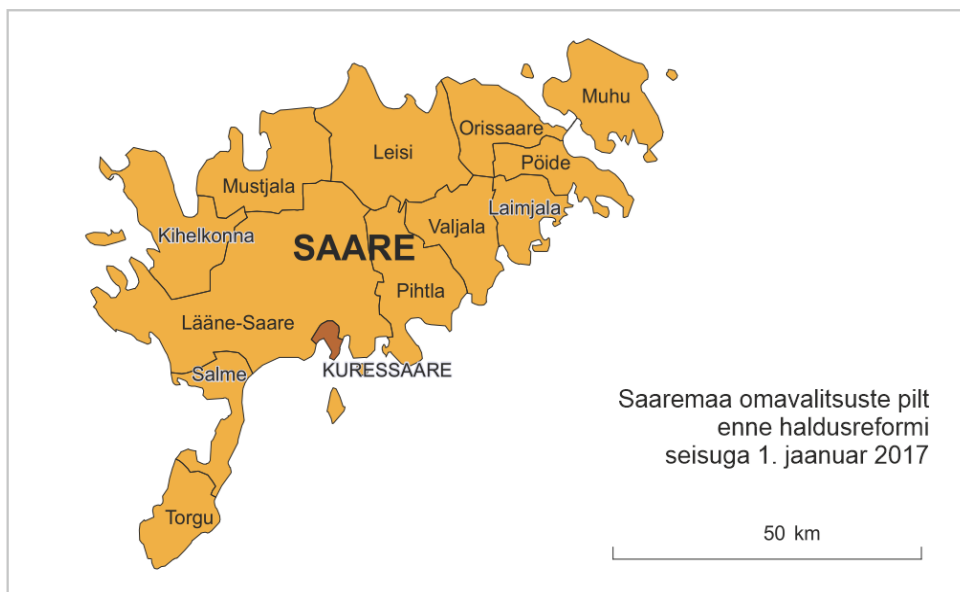
Haldusreformi positiivne tulemus on, et teenuste baas elanikele laienes. Aluseks võeti kõrgemad nõuded teenuste osutamisel, ühtlustati toetused elanikele soodsamas suunas. Samuti oli võimalik teha investeeringuid, mis aitas järgi mahajäänud piirkondi ja valdkondi ning vähendas tervikuna ühinenud omavalitsuste erinevusi arengutasemes. Tänu spetsialiseerumisele kasvas teenistujate kompetents. Näiteks ühishangete suurem maht võimaldas nende asjatundlikumat läbiviimist ja saada paremat hinda. Kui varasemates valdades oli keeruline õppiva organisatsiooni mudelit rakendada, siis ühisomavalitsuses kasvas valdkonnapõhine koostöö ja meeskonnatöö muutus aja möödudes tulemuslikumaks. Samas mitmed otsustusahelad pikenesid ja tsentraliseeriti.

VAADE TULEVIKKU

Uue omavalitsusüksuse moodustamise esimesed neli aastat olid õppimise ja sisseelamise perioodiks, mille käigus otsiti parimaid lahendusi elanike teenimiseks nii poliitilisel kui igapäevase tegevusmudeli kujundamisel. Ühinemislepinguga võetud eesmärgid ja kokkulepitud avalike teenuste arendamise põhimõtted on suures osas täidetud. Investeeringute osas on jäänud täitmata või osaliselt täidetud objektid, mis olid planeeritud teostada lisarahastusega, milleks aga vahendeid ei saadud. Seega on jätkuvalt tulevikuteemaks Pärnu omavalitsusüksuse finantsvõimekuse kasvatamine, seda ennekõike vajalike suurinvesteeringute tegemiseks. Teema haakub Pärnu omavalitsusüksuse kui terviku tuleviku projetteerimisega, võimekusega omada senisest suuremalt pilti ja piire ületavat strateegilist ambitsiooni, et Pärnu omavalitsus tervikuna on hea elukeskkonnaga ja majanduslikult konkurentsivõimeline. Oluline, et kasvaks kompetents ettevõtluse juhtimise valdkonnas, seda nii Pärnu linna hallatavates asutustes kui omavalitsuse territooriumil asuvates ettevõtetes. Keskseks teemaks on liikuda väärtusahelas suurema lisandväärtuse loomise suunas, mille tarvis võtta kasutusele uusi ärimudeleid ja nutikaid lahendusi, viia läbi majanduses struktuurimuutused. Selleks on vaja panustada inimvarasse, et muuta Pärnu omavalitsusüksusena senisest võimekamaks ja elanikele rõõmu pakkuvaks.

Saaremaa vald

Saaremaa ühinemisest üheks kogu saart hõlmavaks omavalitsuseks arutati ligi paarikümneaastase haldusreformi kujunemise jooksul korduvalt. Esimene ühinemine saarel toimus aastal 1999, mis Kaarma vallaks ühinesid Kuressaare linna rõngasvallana ümbritsenud Kaarma ja Kuressaare vald. Enne kogu Saaremaa ühinemist 2017. aastal ühinesid 2014. aastal Kaarma, Kärla ja Lümanda vald veidi enam kui 7000 elanikuga Lääne-Saare vallaks. Samal aastal algasid kolm aastat kestnud ja erinevaid pöörded võtnud läbirääkimised¹² kõigi Saaremaa omavalitsuse ühinemiseks üheks Saaremaa vallaks.



¹² Vt täpsemalt lk 181-192. <https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/02/Haldusreform-2017.pdf>

HINNANG ÜHINEMISJÄRGSELE PERIOODILE

Hinnang ühinemise eesmärkide täitmisele

Saaremaa kui Eesti suurima ühinemise ettevalmistamisel seati küllaltki ambitsioonikaid eesmärke, mis sõnastati keerukate läbirääkimiste tulemusena ühinemislepingus. Nende sihtide vaimus on Saaremaa valda arendatud ja tegevusi ellu viidud.

Ühinemise ettevalmistamisel ei osanud keegi ette näha neid väljakutseid ja kriise, mis ühinemisjärgsetel aastatel on toimunud – koroonaviirusest tulenev tervisekriis, Ukraina sõjast tulenev sõjapagulaste kriisi ja üha süvenev energiakriis. Olulise osa viimastest aastate tegevustest on seotud erinevate kriiside lahendamisega. Vallajuhtide hinnangul on Saaremaa kriisiide haldamise ja juhtimisega hästi toime tulnud ja nad ei kujuta ette, kuidas oleks nendega hakkama saanud väikesed vallad. Kõige olulisemana toodi välja ressursivõimekus – nii kompetentside kui materiaalsete ressursside näol. Tõhus koordineerimine kriisihalduses oli võimalik tänu ühe omavalitsuse ja selge otsustuskeskuse ning piisava meeskonnaga.

Killustatuse vähenemine ja Saaremaa tegutsemine „ühtse rusikana“ ei oleks olnud võimalik ilma ühinemiseta. See – strateegilise juhtimistasandi ning partnerlusvõimekuse kujundamine Eestis ja Läänemere regioonis – on olnud selge muutus ühinemiseesmärkide suunas. Valda võetakse riigi juhtimistasandite ja asutuste poolt kui partnerit – nõ uked on lahti, kuulatakse ära, üldjuhul konsulteeritakse ja kaasatakse otsuste langetamisse.

Saaremaa valla ühinemise eesmärkideks seati muuhulgas parem haldus, mille raames nähti ette strateegilise juhtimistasandi loomist, teenuste kvaliteedi ja mitmekesisuse ning kättesaadavuse tagamist, samuti spetsialiseeritud, asjatundliku ja motiveeritud ametkonna kujundamist. Lisaks maavalitsuste kaotamise järel vallale tulnud maakondliku arendusorganisatsiooni ja maakonna keskuse funktsioonidele ei ole küll formaalselt vallale antud üle muid regionaalseid või piirkondlikke ülesandeid, kuid piirkonda (regiooni) mõjutatavate riigikesktasandi otsuste ettevalmistamisse on vald üldjuhul kaasatud. Näiteks praami- või lennuliikluse korraldus, riigiasutuste ümberkorraldamine, Kuressaare Haiglaga seotud küsimused ja muu taoline.

Vald ootab senisest suuremat kaasaráääkimisvõimalust riiklike planeeringute (sh näiteks meretuuleparkide planeerimine) menetlemisel ja nendega seotud otsustusprotsessides. Samuti ootab vald kaasamist ja senisest suuremat osalemisvõimalust riigi poolt tagatavate teenuste finantseerimisotsuste tegemisel – näiteks praamipileti hind või nõudepõhise transpordi arendamise projekti finantseerimine. Headeks näideteks koostööst riigi kesktasandiga on tuge vajavate laste Kallemäe kooli riigilt ülevõtmine valla poolt ning Saaremaa Gümnaasiumi ehitamine ja pidamine riigi poolt. Kuigi Saaremaa vald eespool näidetes toodud ülesannetega rahumeeli ka ise toime tulla taanduvad korralduse ja ülesannete vastutuste valikud peamiselt finantseerimise vastutusjaotuse küsimustele (riigigümnaasiumi rajamine, praamipileti hind, nõudepõhise transpordi projekti finantseerimise mitte pikendamine).

Vallal on tihenend koostöö Läänemere suursaartega – nii on kohtumised ja kogemuste vahetamine Gotlandi ja Bornholmiga. Esimesega viimasel ajal riigikaitse valdkonnas ja teisega strateegilise juhtimise ja innovatsioonide projektide realiseerimisel.

Ühinemise üks tulemus on teenuste ühtlustumine üle Saaremaa. Nii ühinemislepingust tulenevalt kui ka teadliku valikuna on hoitud joont, kus inimeste igapäevateenused on alles ja kättesaadavad elukoha lähedal ning harva vajatavad spetsialiseeritud teenused nagu näiteks ehituslubade taotlemine ja planeeringute menetlused on koondatud valla keskusesse Kuressaarde. Igapäeva-

teenuste tagamisel on jätkanud kõik valla teenuseid pakkuvad asutused (raamatukogud, koolid, lasteaiad, kultuurikeskused, sotsiaalasutused jt), samuti tegutsevad endiste valdade territooriumidel teenuskeskused. Endises Lääne-Saare vallas on neid kogukonna soovil isegi juurde loodud.



Kuressaare Pargi lasteaed. Saaremaa Vallavalitsus / Valmar Voolaid

Endiselt tegutsevad ühinemislepinguga kokku lepitud osavalla- ja kogukonnakogud. Endise Lääne-Saare valla ühest kogukonnakogust on saanud kolm vastavalt ühinemiste eelsele kogukondlikule jaotusele (Lümanda, Kärla, Kaarma). See initsiatiiv tuli kogukondade endi poolt, sest enne „suurt ühinemist“ tekkinud Lääne-Saare puudus ajalooline kogukondlik ühtsustunne, mis mõistetavalt ei jõudnud ühinemiseelse mõne aastaga ka tekkida. Ehk siis kogukondlike küsimuste arutamiseks ja lahendamiseks oli piirkond liiga heterogeenne arvestades, et ühejäänud Saaremaal jaotusid kogukondlikud aruteluareenid vanade valdade piirides.

Ühinenud KOVi head ja vead

Ühinenud omavalitsuse nõrkusena nimetati elanike tunnetust otsustusprotsesside kaugenemisel. Juhid tunnetavat ise, et vallas on kompetents kasvanud, kuid elanikust kaugenenud. Tasakaal läheduse ja kvaliteedi (võimekuse) vahel juhtimises on ühinemisdebattide tavapärane teema ja tulem. Samas juhid leiavad, et tegelikult on loodud piisavad kanalid, et kõik kogukondade mured ja vajadused jõuaks otsustusprotsessidesse. Ühelt poolt on selleks piirkondlike esinduskogudena osavalla- ja kogukonnakogud, millel on nii formaalsed kui mitteformaalsed võimalused probleemidele ja lahendustele tähelepanu juhtida. Teiseks on teenuskeskused ja teenuskeskuste juhid, kes on valla administratsiooni silmadeks ja kanaliks piirkonna ja valla juhtkonna vahel. Loomulikult ei ole otsustustasand (valitsus, volikogu, eelarve käsutamine) enam piirkondades, kuid see on suuremas osas ka paratamatu – sellisel juhul ei saaks rääkida ühinenud omavalitsusest ega selle võimekuse konsolideerimisest ja uuest tasemest.

Teenuskeskuste juhid on vallavalitsuse osakondade käepikenduseks kohtadel, kes tagavad tegutsemiseks vajaliku sisendi nii alt üles kui ülalt alla. Suur osa nende funktsioonidest on seotud heakorra, vallavara ja järelevalve teostamisega (teenuste otsustajate kvaliteet, jäätmemajandus jt). Aga ka väiksemate erimeelsuste ja konfliktide lahendamine piirkonnas. Olenevalt teenuskeskuse

juhi taustast on nad arendustegevustes suunatud, kas rohkem nõ kõvale või pehmele valdkonnale. St osad juhid tegelevad aktiivsemalt ka kodanikuühenduste ja külaseltsidega. Samuti tagab teenuskeskuse juht osavalla- ja kogukonnakogude tugiülesanded.

Võimalik, et elanikud tunnetavad sotsiaaltoetuse hulga vähenemist, kuid liikumine vajaduspõhiste toetustele (ja universaalsete toetuse viimine miinimumini) on olnud teadlik valik. Mõneti ka paratamatu, sest ühinenud omavalitsus ei oleks finantsiliselt välja vedanud kõikide varasemate valdade universaalsete toetuse (nt juubelitoetus, koolilõpetamise toetus vm) üle-saarelist laiendamist.

Valla suur mastaap võimaldab Eesti maaomavalitsuste mõistes suurt investeerimisvõimet, kus põhitegevuse tulude ja kulude vahe (põhitegevuse tulem) on ühinemisjärgsetel aastatel olnud viie ja üheksa miljoni euro vahel. Investeeringud kokku seitsme ja üheteistkümne miljoni euro vahel aastas.

Millised on olnud olulisemad muutused KOV juhtimises ja teenuste korraldamises? Miks need on ette võetud, peamised põhjused?

Volikogu tehniline ja sisuline kvaliteet on kõrge. Esiteks on volikogusse kandideerimisel suur konkurents (2021. a valimistel 8,5 kandidaati mandaadi kohta; Eestis keskmiselt 5,8) ja kandideerib oluline osa Saaremaa ühiskondlikust aktiivist. Tugev konkurents annab volikogu koosseisule sisulise kvaliteedi. Teiseks on ühinemisjärgsel ajal rakendatud täiskohaga palgalist volikogu esimeest. Kolmandaks, volikogu tugifunktsioonide kvaliteet on kasvanud (IT- ja juriidiline tugi, veebiülekaned jm). Neljandaks, järjest on kasvanud volikogu komisjonide aktiivsus ise teemasid tõstatada, kuigi see sõltub suuresti komisjoni juhust. Poliitilist kemplemist ja lihtsalt ärapanemist ei ole volikogus olnud ja ka võimuliitude stabiilsus on olnud kõrge.

Vallavalitsuse koosseis on kahtede valimiste järel koosnenud suuremas osas abivallavanema poliitilisse rolli edutatud tippametnikest. Valitsuse koosseisu kokkupanemisel on esiplaanil olnud valdkondlik kompetents, mitte suurem hääle arv või isegi valimistel osalemine. 2021. aasta valimiste järgselt on vallavalitsuse koosseis, kus ükski liige ei ole erakondadesse kuulunud. Samas on oluline, et valitsuse liikmetel oleks poliitikatunnetus ja arusaam koalitsioonivalitsuse toimimisest.

Ekspertide-tüüpi valitsuse rakendamisega on paralleelselt kujunenud täiendavad poliitilise koordinatsiooni areenid – koalitsiooninõukogu, mis koosneb koalitsioonipartnerite esindajatest ja koalitsiooni osapoolte juhtide nõupidamine. Need areenid, palgaline volikogu esimees ja tugeva ekspertsusega, kuid hea poliitilise tunnetusega valitsuse koosseis on võimaldanud hästi tasakaalustada administratiivpoliitilised rollid ja tagada piisavalt stabiilse juhtimise.

Algusest peale rakendati tugiteenuste osakonda, mille eesmärgiks on eeskätt valitsuse struktuuriüksustele toetavate teenuste osutamine, et nad saaksid võimalikult efektiivselt ja kvaliteetselt täita nende pädevusse antud ülesandeid¹³. Tugiteenuste osakond koondab juriidilise toe pakkumise ja kantselei tegevused, finantsjuhtimise ja raamatupidamise ning infotehnoloogilise toe. Lisaks personalitöö, riigihangete korraldamine, arhiivindus, rahvastikutoimingud ja transport (va sotsiaal- ja ühistransport).

Osakondade struktuuris on vastavalt vajadusele ja õppetundidele tehtud muudatusi – osakondi kokku pandud ja lahutatud. Näiteks viimati on loodud kitsamad teenistused valdkondlike osakondade sees. Osakondade ja teenistuste ümberkujundamine on spetsialistidele avanud karjääri-

¹³ Tugiteenuste osakonna põhimäärus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/429012021030?tegevus=telli-teavitus>

võimalusi ja võimaldanud edutamist. Vald on muutunud niivõrd atraktiivseks tööandjaks, et ametisse tullakse üle ka riigi kesktasandi tippametkondadest. Samuti on põhitegevusvaldkondades tekkinud ametnike meeskonnad, võimalus spetsialiseeruda ja tagada karjäärivõimalused. Teadlik valik on olnud hoida põhiteenuseid osutavad asutused piirkondades alles. Ühtegi teenust osutavat asutust suletud ei ole. Küll aga on konsolideeritud raamatukogud ühte asutusse, kus piirkondadesse jäid tegutsema nende filiaalid. Haridusvaldkonnas on kaks suuremat muudatust. Rajatud ja käivitatud riigigümnaasium Kuressaares ja Saaremaa Toetava Hariduse Keskus, mis tagab ülesaareselise hariduse tugiteenused integreerides neid sotsiaalteenuste ja perede nõustamisega. Riigilt võeti üle Kallemäe haridusliku erivajadustega laste kool, millest on kujundatud Saaremaa Toetava Hariduse Keskuse Kallemäe õppehoone. Need muudatused tehti, kuna hariduse tugiteenuste tagamise eriliigilised tegevused olid suure ühisosaga ja võimekuste konsolideerimises nähti positiivseid arenguvõimalusi. Selline toetava hariduse tervikliku keskuse baasi võimekuse arendamine on silmapaistev ka kogu Eesti vaates. Paljud maakonnad hetkel otsivad neid lahendusi, kuid omavalitsuste koostöö raames on nendeni jõuda oluliselt raskem kui ühes omavalitsuses.

Ka Saaremaal on väljakutseks piisava hulga tugispetsialistide tagamine maakoolidesse, kuna neid lihtsalt ei ole piisavalt. Ühtse keskuse raames on selged ja kõrged kompetentsi- ja kvalifikatsiooninõuded, mistõttu nõ põlveotsas lahendusi ei aktsepteerita. Selle tulemusena on teenuse pakku-muse mahu võimalused mõnel pool vähenenud.

Loodud on valla hallatav asutus Saaremaa Haldus, mis tagab kinnisvara haldamise, heakorra- ja kommunaalteenused vallas väljaspool Kuressaare linna. Haldus loodi valdade haldusüksuste (peamiselt Lääne-Saare ja Leisi) baasil. Kuivõrd samalaadsete funktsioonidega Kuressaare Linna-majandus oli olemas, siis see jäi eraldi toimima. Saaremaa Halduse tegevus on territoriaalselt korraldatud kolme piirkonna raames, mis peaks tagama võimalikult tõhusa ressursikasutuse ja samas piirkondliku operatiivsuse. Positiivne efekt on muuhulgas olnud tervikliku juhtimisvõimekuse ja personaliarendamine, sh ei ole probleeme töötajate leidmise ega arendusprojektide elluviimisega.

Rõhku on pandud ja pannakse edaspidi valla e-teenuste arendamisele, et tagada ühelt poolt teenuste mugavus ja kättesaadavus ja teisalt nende korraldamise tõhusus. Näiteks on ühtlustatud IT juhtimist ja selleks vajalikke töölaudu ja kasutusele võetud vallavalitsuse iseteeninduskeskkond SPOKU.

Kuidas on muutunud maakondlik ja regionaalne koostöö?

Saaremaa vald täidab maakondliku arendusorganisatsiooni ülesandeid kõigi maakonna kolme omavalitsuse (Muhu vald, Ruhnu vald, Saaremaa vald) nimel. Nende funktsioonide täitmine on läinud sujuvalt ja heas koostöös Muhu ja Ruhnuga. Konsultandi küsimusele, miks ei oleks kogu Saaremaal üks omavalitsus parem kui kolm, oli vastuseks, et iga nendest väikesaarte identiteet on niivõrd tugev, et nende kokkusidumine ei oleks praegu realistlik.

Maakonna arengustrateegia ja Saaremaa valla arengukava on hoitud eraldi dokumentidena (Hiiumaal on need üks dokument), kuna esiteks, maakonnas on veel kaks omavalitsust ja teiseks, maakonna strateegiat nähakse pigem vähestele fookustele keskenduva strateegiadokumendina ja valla arengukava sihte seadva ja tegevusi määratleva töödokumendina.

Regionaalses vaates on proovitud teha ühistegevusi Hiiumaaga ja ühishuvi valdkondades on need ka toimunud. Mõnedes teemades, näiteks turismiarenduses, ei ole ühistegevused hästi käima läinud. Muul viisil Saaremaa end regionaalselt positsioneerida ei oska ja näeb järgmisel tasandil

Tallinna-suunalist tõmmet. Küll aga on avarad koostööperspektiivid suursaartega Läänemere (makro)regioonis.

VAADE TULEVIKKU

Millised juhtimise ja teenuste korralduse muutusi kavandate järgnevatel aastatel?

Järgnevatel aastatel on fookuses olemasolevate ja seotud valdkondades tegutsevate asutuste sünergia suurendamine ja/ või konsolideerimine. Näiteks eespool nimetatud Saaremaa Halduse ja Kuressaare Linnamajanduse liitmine. Kodulähedaste haridusasutuste hoidmine on jätkuv prioriteet. Seega plaani ei ole haridusasutusi sulgeda, küll aga vastavalt vajadusele kooliastmetes korrektiive teha ja kogukondades asutuste (nt kool ja lasteaed) juhtimist ühendada. Sotsiaalvaldkonnas soovitakse tagada ühtlased ja sarnase paketi teenused üle saare ning seega käivitada päevakeskused ja sotsiaalmajad piirkondades, kus neid ei ole.

Teenuste arenduses on fookuses liikuda edasi inimesekeskuse ja vajaduspõhiste teenuskorraldusega. Sh arendada jõuliselt edasi e-teenuseid.

Arutada tuleks osavalla- ja kogukonnakogude moodustamise aluste ühtlustamist. Hetkel moodustuvad need erinevate loogikate põhjal. Siin võiks konsulteerida teiste, piirkondlike esinduskogusid rakendanud omavalitsustega ja ka nende praktikatega. Praeguse seisuga ei ole plaani ega ka survet, mis näeksid ette teenuskeskuste (juhtide) ja piirkondlike esinduskogude kaotamist või nende rolli vähendamist. Pigem on sihiks nende rolli tugevdamine valla juhtimismudelil.

Milliseid muudatusvajadusi näete KOV korralduses (riigi ja KOV suhted; ülesanded; maksusüsteem jms)?

Omavalitsuskorralduses ootab omavalitsus kõigi kohaliku territooriumi puudutavates küsimustes läbi rääkimist, sh planeeringute ja muude avalike teemade puhul, kus formaalne otsustusõigus on riigi kesktasandil. Siin on osades teemades näha riigiasutuste ametkondlikku egoismi – kui on õigus otsustada ja siis justkui pole vaja ka konsulteerida. Teiseks, ei ole tunnetuslikult riigiasutused ja ministeeriumid veel harjunud, et omavalitsused on võimekad, võrdväärsed ja kohalikes küsimustes olulised partnerid. Seda võimekusressurssi alarakendatakse. Saaremaa on valmis kõigiti osalema piirkonda puudutavate otsuste ettevalmistamises ja langetamises.

Kas ja kui pikaks võiks selline haldusjaotus toimima jääda? Kas ja millised on kitsaskohad, mida tänane KOV mudel ei võimalda lahendada?

Saaremaa on oma rehkenduse teinud ja siin ei ole vaja midagi parandada. Mandri-omavalitsuste kohta ei taha sõna võtta, kuid ilmselt väiksemad korrektiivid keskus-tagamaa kooskõla tagamiseks oleksid vajalikud.

Kokkuvõtteks saab öelda, et Saaremaa valla tekkimine on eeskujulikuks näiteks kogu Eestile. Siiski arvestada tuleb, et saareline loogika annab eelise, mida ei ole paljudel teistel maakondadel. Siiski Saaremaa ja ka Hiiumaa kogemusest tasub jälgida ja eeskujuks võtta haldusterritoriaalsete muudatuste tegemisel mujal Eestis. Saaremaa valla ühinemine on ka sisemiste arengute osas peamiselt positiivsete tulemusega. Jah, suurema omavalitsuste tekkimisega kaasneb kogukondliku otsustusõiguse vähenemine ja spetsialiseeritud teenuste kaugenemine. Aga Saaremaal on püütud rakendada juhtimismudelit, mis kogukondade rolli võimalikult palju säilitaks. Spetsialiseeritud teenuste tagamiseks on vallavalitsus täna komplekteeritud hästi ja hea ettevalmistusega valdkonnaspetsialistidega. Saaremaa tegutsemine ühisel häälel on kaasa toonud tema aktsepteeritud partneri rolli nii Eestis kui Läänemere regioonis.



Üürielamu rajamine Kuressaarde. Projekti raames ehitati korterelamu suunitlusega mobiilsele tööjõu sihtgrupile Kuressaarde. Üürielamu püstitamise eesmärgiks on ka soodustada elamufondi jätkusuutlikku uuendamist ning samuti arendada välja kõrge kvaliteediga elukeskkonda, vältides sealjuures valg- või äärelinnastumist.

Oliver Akenpärj

Järeldused kaasustest

Kaasustes käsitletud KOVide juhid näevad ühinemise tulemusi positiivsetena. Ühel meelel ollakse kahes peamises muutuses – **suurenenud on kompetentsus** (juhtimisvõimekus, spetsialistide tasand) ning **paranenud finantsvõimekus ning suutlikkus investeerida** (eelkõige väiksemaid ühinejaid silmas pidades).

Suurem töötajate kompetents ja ressursside olemasolu tähendab paremaid teenuseid – eelkõige on tugevnenud sotsiaalvaldkond (spetsialiseerumine, teenuste laiendamine), aga selle kõrval ka olulised tugiteenused (IT, haldus). Praktikas tähendab see mitmel juhul, et toimunud pole mitte personalikulude kokkuhoid (ega ka oluline töötajate vähenemine, vt tabel) vaid selle parem kasutamine (vähem raamatupidajaid, juhte vs rohkem valdkondlikke spetsialiste). **Suurem finantsvõimekus tähendab seda, et on tehtud investeeringuid, mis varasemalt väiksematele poleks olnud jõukohane ning samas on valikuvõimalus**, kuhu investeeringuid suunata (vt tabel). Siinkohal tuleb tõdeda, et ka Loksa linnapea sõnul on KOV kenasti edasi liikunud, tehes viimastel aastatel mitmeid kohaliku kogukonna jaoks olulisi investeeringuid. Samas ametnike spetsialiseeritus ning ka näiteks eelarve tulem on võrreldes ühinenud KOVidega oluliselt tagasihoidlikum.

Väga oluliseks tulemuseks saab pidada, et ühinenud KOVid on **suutnud mitmeid olulisi ümberkorraldusi tulemuslikult ellu viia**. Põltsamaa haridusvõrgu korrastamine, Alutaguse teenuste ühtlustamine ja vireleva väikekooli sulgemine, Saaremaa strateegilise juhtimise võimekuse tõstmine ning partnersuhete arendamine, Pärnu linna teenuste ühtlustamine ja investeeringute suunamine on näited, mida ilma ühinemiseta ei oleks suure tõenäosusega tehtud. Need näited tähendavad, et KOVid on liikunud sisuliselt mõtestatuma ja tõhusama korralduse suunas. Kuigi Loksa linnas pole suuremaid reforme tehtud saab välja tuua, et viimase nelja aastaga sai linn vabaks liigsest võlakoormusest, mis on võimaldanud taas ka investeeringute peale mõelda.

Ühinemisjärgseteks väljakutseteks on vaieldamatult **kogukondade integreerimine ja omavalitsusüksuse kui terviku tunnetamine** (nt Alutaguse, Puurmani, Tõstamaa), mis võtab oluliselt rohkem kui 4-5 aastat. Selles osas ei pea olema lahendused ühesugused, võimalikud on erinevad mudelid, nt kuidas anda rohkem ülesandeid külades olevatele valla asutustele (nt raamatukogud), korraldada tööd osavaldade kaudu (Pärnu), moodustada piirkondlikke kogukonnakogusid jms. Elanike seisukohast on tunnetatav ka **võimu ja otsustuskeskuste kaugenemine**, mida samas on selgelt tasakaalustanud omavalitsuse professionaalsem juhtimine ja teenuste osutamise tulemuslik korraldamine.

Oluliseks võib veel pidada ka **partnerlussuhete tugevdamist riigiga**, mida mitmed KOV juhid tunnetavad, kuigi kindlasti on selles osas veel arenguruumi.

Tulevikuvaatavalt kavandatakse jätkata eelkõige **teenuste sisulise edasiarendamisega**, nt leides selleks suuremat sünergiat sarnanesid teenuseid osutavate asutuste vahel ja konsolideerides juhtimisvõimekust. KOV juhtide poolt on tunnetatav ka selge ootus, et **riik sekkuks jõulisemalt regionaalse arengu tasakaalustamisse, et vähendada ääremaastumist ja sellega kaasnevaid negatiivseid trende**.

Alutaguse, Põltsamaa ja Saaremaa valdade näol on tegu KOVidega, kes võiks sellisel kujul ka vähemalt lähimas tulevikus jätkata, Pärnu linna puhul on vähemalt autorite arvates üleval küsimus, kas mitte ei peaks ka Pärnumaal laiendama keskus-tagamaa põhimõttel toimivat kohalikku omavalitsust, mis tähendab Pärnu linna suurendamist, et moodustuks loogilisema geograafilise mustriga omavalitsus. Autorite hinnangul võib Loxsa linn eraldiseisvalt küll jätkata, kuid võimekus ja arengueeldused on paratamatult väiksemad, kuid suurematel/ ühinenud KOVidel.



Saaremaa suurima õppeasutuse, Kuressaare Nooruse Kooli ujula sai uue ilme 2021. aastal.
Risto Kaljuste

Töötajate arv KOVides

	2017	2018	2019	2020	2021	Elanikku ühe töötaja kohta 2017	Elanikku ühe töötaja kohta 2021
Saaremaa vald	1 409	1 425	1 449	1 484	1 517	23	21
Põltsamaa vald	453	444	449	444	431	22	22
Alutaguse vald	248	205	210	206	206	20	23
Pärnu linn	2 114	2 048	2 091	2 116	2 111	24	24
Loksa linn	128	131	137	142	142	21	18

KOVide finantsnäitajad

Põhitegevuse tulud					
	2 017	2 018	2 019	2 020	2 021
Saaremaa vald	42 380 536	46 581 360	49 101 493	53 269 976	53 405 979
Põltsamaa vald	13 953 630	14 092 451	14 659 459	15 675 983	15 517 659
Alutaguse vald	12 184 586	12 657 693	11 985 587	11 495 091	12 133 791
Pärnu linn	67 349 150	73 948 446	79 170 451	82 239 819	85 380 818
Loksa linn	3 379 937	3 892 692	4 141 346	4 294 463	4 064 567
Põhitegevuse tuleml (osakaal põhitegevuse tuludest)					
	2 017	2 018	2 019	2 020	2 021
Saaremaa vald	4 794 566 (11,3%)	5 914 645 (12,7%)	4 780 645 (9,7%)	9 493 940 (17,8%)	7 210 216 (13,5%)
Põltsamaa vald	1 315 313 (9,4%)	1 054 736 (7,5%)	713 202 (4,9%)	1 926 793 (12,3%)	1 678 683 (10,8%)
Alutaguse vald	2 125 288 (17,4%)	3 487 315 (27,6%)	2 622 901 (21,9%)	2 352 385 (20,5%)	2 222 020 (18,3%)
Pärnu linn	8 551 011 (12,7%)	12 887 913 (17,4%)	11 226 984 (14,2%)	15 790 541 (19,2%)	14 094 893 (16,5%)
Loksa linn	177 001 (5,2%)	458 315 (11,8%)	144 712 (3,5%)	275 391 (6,4%)	33 315 (0,8%)
Põhivara soetus (st uued investeeringud)					
	2 017	2 018	2 019	2 020	2 021
Saaremaa vald	9 998 895	9 184 374	11 699 999	6 748 492	9 000 077
Põltsamaa vald	3 946 999	1 401 026	1 084 187	1 450 915	2 573 386
Alutaguse vald	4 140 517	4 923 426	1 987 498	3 487 543	2 474 265
Pärnu linn	18 585 052	8 610 906	21 365 684	16 726 432	12 786 763
Loksa linn	120 205	0	529 767	635 978	196 970



Õ ja Ö täht.

Saaremaa valla halduspiiri lähedale rajatud märk, mis tähistab n-ö "Õ-hääliku leviala algust ja lõppu".

Saaremaa Vallavalitsus

1.4 Haldusreformi eesmärkide saavutamine: omavalitsuste juhtide hinnang senistele tulemustele

KERSTEN KATTAI, RIVO NOORKÕIV

Ühinemise eesmärgid rahvusvahelises kogemuses

Kohaliku omavalitsuse reforme on tüpologiseeritud vastavalt nende muutuste ja eesmärkide taotlustele. Eri käsitlusi koondades¹⁴ saab öelda, et kohaliku halduse reformid võivad olla suunatud KOV sisesele organisatsiooni ja juhtimisvõimekuse arendamisele, finantsilise võimekuse ja mastaabiefekti saavutamisele ning demokraatliku toimimise ja kodanikuosaluse suurendamisele.

Teine reformide suund on olnud riigi ja kohalike omavalitsuste suhete revideerimine, sh detsentraliseerimise ja (finants)autonoomia edendamisega.

Esimest tüüpi reformid taotleavad üldjuhul instrumentaalseid küllaltki kiireid ja selgesti mõõdetavaid reformi eesmärke, teist tüüpi reformid on pigem tegevussuunad, mille pikaajaliseks tulemuseks on institutsionaalsed muutused kesk- ja kohaliku tasandi suhetes ja/ või omavalitsustasandi sisemises toimimises¹⁵.

Territoriaalreformid ehk KOVide ühinemised on võrdlevas kontekstis olnud suunatud peamiselt juhtimise ja finantsilise võimekuse ning mastaabi kasvust tulenevate efektide saavutamisele. Harvem demokraatia ja osaluse edendamisele, kuigi klassikaliselt on suuruse ja demokraatia¹⁶ dihhotoomia üks omavalitsuste ühinemisreformide pikemaajaliselt debateeritud teemasid.

Kohaliku võimutasandi tugevdamine läbi kesk- ja kohalike suhete institutsionaalsete muutuste edendamise on olnud ühinemisreformide päevakorras Põhja-Euroopas, kuid mitte Kesk-, Ida- ja Lõuna-Euroopas¹⁷.

Steiner jt (2016)¹⁸ on eksperthindamisele tuginedes kokku võtnud valitud Euroopa riikides ühinemisreformide eesmärgid. Sellest nähtub, et vaatamata mõningale varieeruvusele on nii KOV toimimise efektiivsuse, ametkonna spetsialiseerumise kui teenuste kvaliteedi eesmärgid olnud kesksed. Demokraatia ja osaluse edendamise ning kohaliku võimutasandi institutsionaalse suutlikkuse suurendamise eesmärgid on olnud vastuolulisemad, kuid osades riikides siiski olulised.

¹⁴ Kuhlmann, S., Bouckaert, G., (2016) *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*. Palgrave Macmillan.

¹⁵ Kattai, K., Sootla, G., Viks, A. (2010) Kohalike omavalitsuste vabatahtliku ühinemised: protsess ja tulemused. *Riigikogu Toimetised*, nr 22, 80-89.

¹⁶ Dahl, R. A., Tufte, E. R. (1973) *Size and Democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press.

¹⁷ Swianiewicz, P. (2010) *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. The Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute: Budapest.

¹⁸ Steiner, R., Kaiser, C., Eythórsson, G.T. (2016) A Comparative Analysis of Amalgamation Reforms in Selected European Countries. In Kuhlmann, S., Bouckaert, G. (eds). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*. Palgrave Macmillan. lk 23-42.

Tabel 1. Reformi eesmärgid valitud Euroopa riikides. Allikas: Steiner jt (2016:32), autorite kohandatud

Eesmärgid	Pole oluline	Keskmine olulisus	Kõrge olulisus
Efektiivsus (mastaabi ja mahuökoonoomia)			Belgia, Taani, Soome, Saksamaa, Kreeka, Island, Itaalia, Holland, Norra, Rootsi, Šveits
Ametnike spetsialiseerumine	Taani, Itaalia	Belgia, Soome, Island, Kreeka, Šveits	
Teenuste kvaliteet		Taani	Belgia, Soome, Saksamaa, Kreeka, Island, Itaalia, Holland, Norra, Rootsi, Šveits
Demokraatia, osalus, vastutavus	Taani, Saksamaa, Holland, Rootsi, Šveits	Belgia, Itaalia	Kreeka, Norra
Kohaliku võimutasandi tugevdamine (võimu delegeerimine)	Taani	Island, Itaalia, Šveits	Belgia, Soome, Saksamaa, Kreeka, Holland, Norra, Rootsi

Swianiewicz jt (2017:26)¹⁹ on 16 riigis KOVide ühinemise poolt ja vastu debattide argumente kaardistades tuvastanud nende olulisuse järgmiselt: teenuste osutamise kvaliteet, ruumilise planeerimise võimekus, omavalitsusüksuste administratiivpiiride ja teenuspiirkonna kooskõla, kohaliku demokraatia toimimine, edasine detsentraliseerimine, valitsemiskulude kokkuhoid, kohaliku arengu poliitika rakendamise võimekus, kohaliku identiteedi säilitamine, teenuste ruumiline kättesaadavus, strateegilise planeerimise võimekus, teenuste maksumus, välis-rahastuse kaasamise võime, töökohtade säilimine omavalitsuses.

Need on ühelt poolt ühinemiste eesmärgid ja võimalused, teisalt ohukohad (ja kriitika), millele tähelepanu pöörata ja vigu vältida.

Kokkuvõttes, Euroopa riikides on KOV ühinemisreformide eesmärgid ja debatid olnud üsna sarnased Eestiga.

Samas, Eesti reformi puhul jäid institutsionaalsete sihtide saavutamiseks vajalikud poliitikaotsused (ülesanded, tulubaas, regionaalse arengu juhtimine jt) tulevikku, sest eri põhjustel ei suudetud nendes reformi käigus kokku leppida (Viks 2018: 35-36²⁰). Reformi instrumentaalsed efektid jäid ammendavana poliitikadokumentides määratlemata.

¹⁹ Swianiewicz, P., Gendźwił, A., Zardi, A. (2017) *Territorial reforms in Europe: Does size matter? Territorial Amalgamation Toolkit*. Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe

²⁰ Viks, A. (2018) Haldusreformi protsessi disain. Valner, S. (toim.). *Haldusreform 2017. Artiklikogumik. Otsused, taustad, elluviimine*. Tallinn: Rahandusministeerium. lk 23-47

Haldusreformi seadus²¹ rõhutas küll KOV võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel ja institutsionaalse eesmärgina piirkondlike arengueelduste kasutamist konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamist, kuid jättis viimased sisuga täitmata. Riigireformi kontekstis eesmärgistati ka teenuste head kvaliteeti ja kättesaadavuse tagamist ning kulude kokkuhoidu.

Haldusreformi kontseptsioonis²² rõhutati reformi eesmärkidena nelja teemat:

- KOVide suurem roll ühiskonnaelu korraldamisel - võime, otsustusõigus ning vastutus iseseisvalt ja tõhusalt korraldada kohalikku elu; suurem finantsautonoomia ja eelarveliste vahendite osakaal; kasvanud juhtimise strateegilisus ja võimekus kohalike arengueelduste kasutuselevõtuks ning regionaalarengu tasakaalustamiseks riigis; samuti suutlikkus osaleda üleilmastavas konkurentsivõimsuses ja koostöö protsessides.
- KOV kompetentsi ja võimekuse kasv kindlustada elanikele kvaliteetsed avalikud teenused, nende aegruumiline kättesaadavus ja majanduslikult tõhus korraldus.
- Tugevam kohalik esindus- ja osalusdemokraatia, suuremad võimalused osaleda kohaliku omavalitsuse teostamisel.
- Omavalitsusüksus moodustab loogilise territoriaalse terviku, mis võtab arvesse piirkonna eripära ja on kooskõlas asustussüsteemiga.

Järgnevalt võtame eritüübiliste ühinemise eesmärkide saavutamise reformi käigus kokku viies grupis:

- 1) juhtimisvõimekuse kasv ja teenistujate spetsialiseerumine;
- 2) finantsvõimekuse kasv ja efektiivsuse suurenemine;
- 3) teenuste parem kvaliteet;
- 4) paremad osalemisvõimalused kohaliku omavalitsuse teostamisel ja tõhus kohalik demokraatia;
- 5) kohaliku valitsemistasandi tugevnemine.

Metoodika

Käesoleva haldusreformi seireraporti koostamisel viisime KOV juhtide seas läbi e-ankeedi, kus küsisime nende seisukohti erinevatele ühinemise järel toimunud muutustele.²³

Ankeetküsitluse sihtrühmadeks olid volikogu juhid (esimees, aseesimehed), volikogu komisjonide esimehed, linnapead/ vallavanemad ja abilinnapead/ abivallavanemad ning valdkonnajuhid (ametnikud).

Küsitlusele vastas kokku 264 vastajat, sealhulgas 114 volikogu liiget (43% vastajatest), 85 ametnikust valdkonnajuhti (32% vastajatest), 65 linnapead/ vallavanemat/ abilinnapead/ abivallavanemat (25% vastajatest). Ühinenud omavalitsustest oli 180 vastajat, sh 78 volikogu liiget (43% vastajatest), 57 ametnikust valdkonnajuhti (32% vastajatest), 45 linnapead/ vallavanemat/ abilinnapead/ abivallavanemat (25% vastajatest).

²¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016001>

²² https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/151218_haldusreformi_kontseptsioon.pdf

²³ Haldusreformi tulemused ja omavalitsussüsteemi arengu edasised suunad: kohaliku omavalitsuse juhtide ja ametnike vaatepunkt. Küsitlusuuring 24. märts- 14. aprill 2022. Geomedia, 2022.

79 KOVist jäi tagasiside saamata vaid Põlva ja Kihnu vallast. Vastanutest 68% esindasid oma-valitsusi, mis haldusreformi käigus ühinesid teise linna või vallaga ning 32% selliseid omavalit-susi, kus ühinemist ei toimunud.

Vastanutest oli KOV süsteemis töötanud või olnud volikogu liige alla 5 aasta 29%, 6-14 aastat 25%, 15-20 aastat 21% ja enam kui 21 aastat 25%. Alla 40-aastaseid oli vastanutest 13%, 40-50 aastaseid 34%, 51-60 aastaseid 34% ja enam kui 61-aastaseid 19%. Soo alusel jagunesid vastanud täpselt pooleks - mehi 50% ja naisi 50%. Seega kogutud vastused peaksid iseloomus-tama linnade ja valdade juhtide seisukohti reformi eesmärkide saavutamise kohta.

Käesolevas artiklis keskendume küsitluse tulemuste nendele vastustele, mis haakuvad haldus-reformi eesmärkide raamistikuga. Kasutame igas eesmärkide kategooria blokis 3-5 ja kokku 19 indikaatorküsimust (Tabel 2).

Tabel 2. Haldusreformi eesmärgid ja nendele vastavad küsimused omavalitsusjuhtide e-küsimustikus

Reformi eesmärgi kategooria	Alaeesmärk	Küsimus küsimustikus
Juhtimis-võimekus, spetsialiseeru-mine	a) Kasvanud KOV juhtimisvõimekus ja kompetents b) Juhtimise tõhusam korraldus c) Juhtimise strateegilisuse kasv	1) Juhtimine on muutunud professionaalseks (tugevamad juhid, strateegilisem lähenemine) 2) Volikogu tegeleb enam omavalitsusüksuse kui terviku strateegiliste küsimustega 3) Organisatsiooni (valla/linnavalitsus asutusena, hallatavad asutused) struktuur on asjakohasem 4) Ametnikud on oma töös saanud enam spetsialiseeruda oma kitsamale valdkonnale 5) Valla-/ linnavalitsuse tugifunktsioone on konsolideeritud (IT, kinnisvarahaldus jt), nendega tegeletakse varasemast tõhusamalt
Finantsiline võimekus ja efektiivsus	a) Teenuste tagamise majanduslik tõhusus b) Kokkuhoid	1) Kohaliku omavalitsuse finantsplaneerimise suutlikkus on kasvanud 2) Kohaliku omavalitsuse investeeringute tegemine sõltub vähem riigi ja EL toetusprogrammidest 3) Avalike teenuste tarbijate arv on kasvanud ja mastaabiefektist tulenevalt on rahaline kokkuhoid omavalitsuse eelarves
Teenuste kvaliteet	a) Teenuste parem kvaliteet b) Teenuste parem kättesaadavus	1) Teenuste valik on elanikele mitmekesisem 2) Teenuste kvaliteet on elanikele paranenud 3) Teenused on elanikele kodulähedasemad

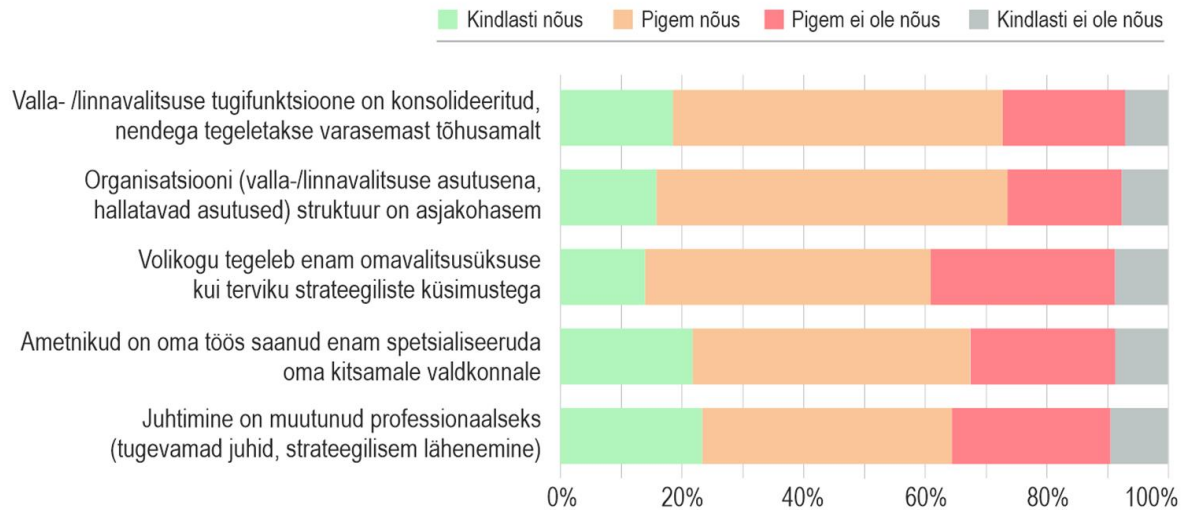
Demokraatia ja osalus	a) Tugevam kohalik esindus- ja osalusdemokraatia b) Suuremad võimalused osaleda kohaliku omavalitsemise teostamisel	1) Elanikel on rohkem võimalusi osaleda kohaliku poliitika kujundamises 2) Mittetulundus- ja erasektorile on vallavalitsuse poolt enam delegeeritud teenuste osutamist 3) Külavanematel/ küla- ja asumiseltsidel on suurem roll kohaliku elu korraldamises 4) Vallavalitsus on elanikest kaugenenud, võimalused suhelda valla/linna juhtidega on vähenenud 5) Enam on kasutusele võetud elanike piirkondliku või valdkondliku kaasamise praktikaid (nt kogukonnakogud, külade ümarlaud, kogukonnakogud, eakate kogud, noorte volikogud vm)
KOV tasandi tugevdamine	a) Suurem võime, otsustusõigus ning vastutus iseseisvalt ja tõhusalt korraldada kohalikku elu b) suurem võimekus regionaalarengu tasakaalustamiseks riigis	1) Keskvalitsus usaldab enam KOVe 2) Kohalike omavalitsuste ja keskvalitsuse (ministeeriumid, ametid) koostöö on kasvanud 3) Koostöö teenuste osutamisel ja arendamisel teiste KOVidega on kasvanud

Küsitluse tulemused: juhtimisvõimekus ja spetsialiseerumine

Kõigi viie selle valdkonna indikaatorküsimuse puhul on vastajate hinnangud KOVide ühinemisega kaasnenud muutusele positiivsed – kõikide küsimuste puhul on nõustuvaid hoiakuid üle 60% vastajatest (joonis 1). Enam kui 70% vastajatest on nõus, et tugifunktsioonidega tegeletakse varasemast tõhusamalt ja omavalitsuse struktuur on asjakohasem.

Enam kui 2/3 vastajatest on seisukohal, et ametnikud on saanud oma töös enam spetsialiseeruda.

Vastajatest 61% leiab, et volikogu tegeleb enam strateegiliste küsimustega ja 64%, et juhtimine on muutunud professionaalsemaks. Väidetega kindlasti mitte nõustuvaid vastajaid on kõigil juhtudel alla 10%.



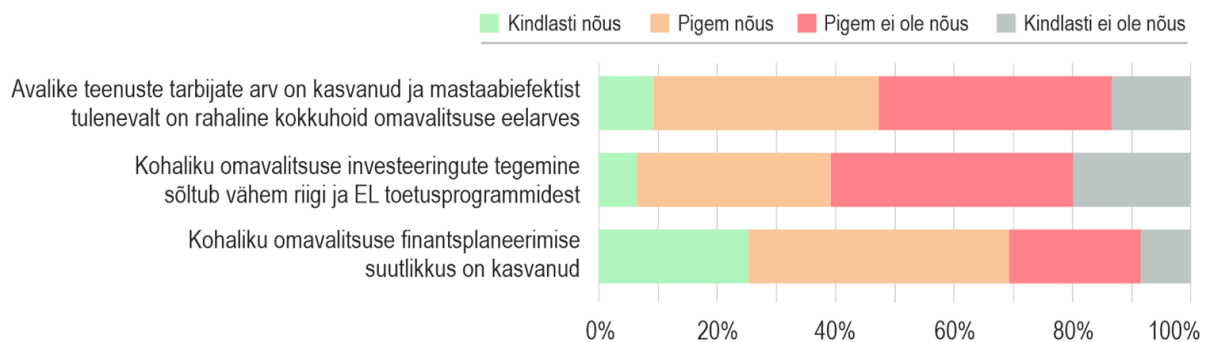
Joonis 1. Omavalitsuste juhtide hinnangud ühinemise tulemustele juhtimisvõimekuse ja spetsialiseerumise valdkonnas

Finantsiline võimekus ja efektiivsus

Enam kui 2/3 vastajatest on sisukohal, et kohaliku omavalitsuse finantsplaneerimise suutlikkus on kasvanud (joonis 2).

Selgelt positiivset või negatiivset hoiakut ei selgu mastaabiefekti saavutatuse kohta, kus väitega nõustuvaid on 47% ja mitte nõustuvaid vastajaid 53%.

Vastajatest 62% ei nõustu väitega, et omavalitsuste investeeringuid sõltuvad vähem omavalitsusüksuste eelarvevälistest toetusprogrammidest. Siiski on KOVide finantsandmest näha, et suures pildis KOVide omavahenditest investeeringute osakaal on tõusnud. See ei pruugi olla haldusreformi tulemus, vaid tulubaasi kasv (nii soodne majanduslik olukord kui riigilt juurde antud raha).



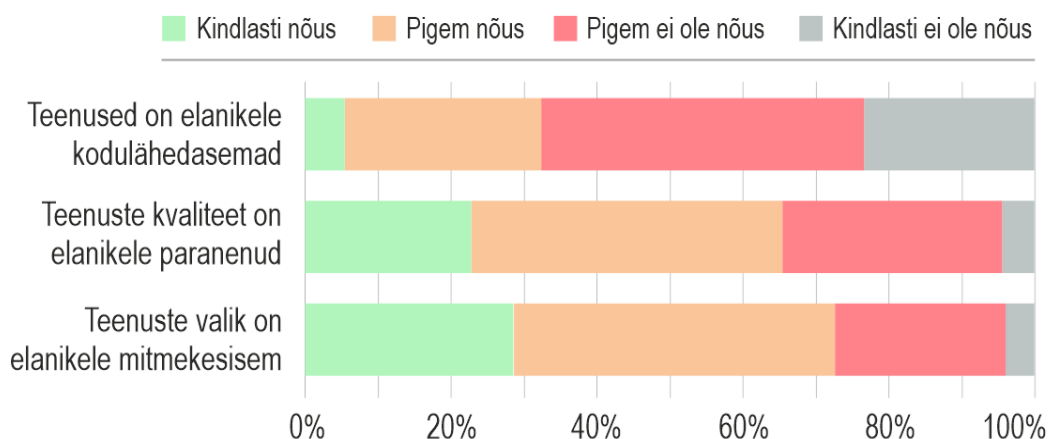
Joonis 2. Omavalitsuste juhtide hinnangud ühinemise tulemustele finantsilise võimekuse ja efektiivsuse valdkonnas

Teenuste kvaliteet

Vastajatest 72% nõustub, et teenuste valik on varasemast mitmekesisem (ja sellega ei nõustu üldse vaid 3% vastajatest) (joonis 3).

Hinnanguga, et teenuste kvaliteet on paranenud, nõustub 66% vastanutest (ja üldse ei nõustu 4% vastanutest).

Enam kui 2/3 vastajatest ei nõustu samas väitega, et teenused on elanikele kodulähedasemad. Samas on see olnud ka ühinemiste võrdlevas kogemuses üsna paratamatu trend – tekivad uued ja kvaliteetsemad teenused, kuid need asuvad ruumiliselt elanikest kaugemal.



Joonis 3. Omavalitsuste juhtide hinnangud ühinemise tulemustele teenuste kvaliteedi valdkonnas

Demokraatia ja osalus

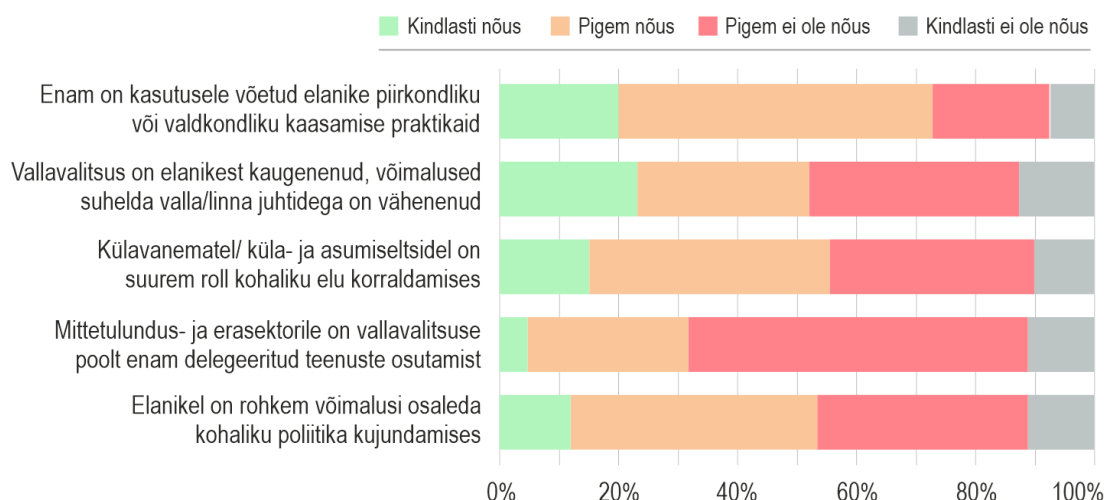
Eri tüüpi osaluse kanalite (sh osavaldade, kogukonnakogude) loomine oli ühinemistel üks enam debateeritud teemasid. Võimalik, et sellest mõjutatuna on 72% vastajatest nõus, et kasutusele on võetud enam piirkondliku või valdkondliku kaasamise praktikaid (joonis 4).

Samas väitega, et elanikel on rohkem võimalusi osaleda kohaliku poliitika kujundamises, nõustub 54% vastanutest. Seega võib arvata, et kõik kaasamispraktikad ei ole sidustatud kohaliku poliitika kujundamise (otsustamise) protsessiga. Sellele järeldusele jõudis ka Riigi-kontroll oma asjakohases auditis²⁴.

Külavanemate ja asumiseltside rolli suurenemist kohaliku elu korraldamises tajuvad 56% vastajatest. Samas mittetulundus- ja erasektorile teenuste osutamise delegeerimise suurendamisega nõustub alla kolmandiku vastajatest.

Linna/ vallavalitsuse kaugenemisega elanikest ja juhtidega suhtlemise võimaluste vähenemisega on nõus pisut enam kui pooled (52%) vastanutest.

²⁴ Riigikontroll (2021) Omavalitsuse teenuste korraldus endistes keskustes ja nende lähiümbruses pärast haldusreformi. Kuvatud 02.07.2022
<https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=14891&AuditId=2532>

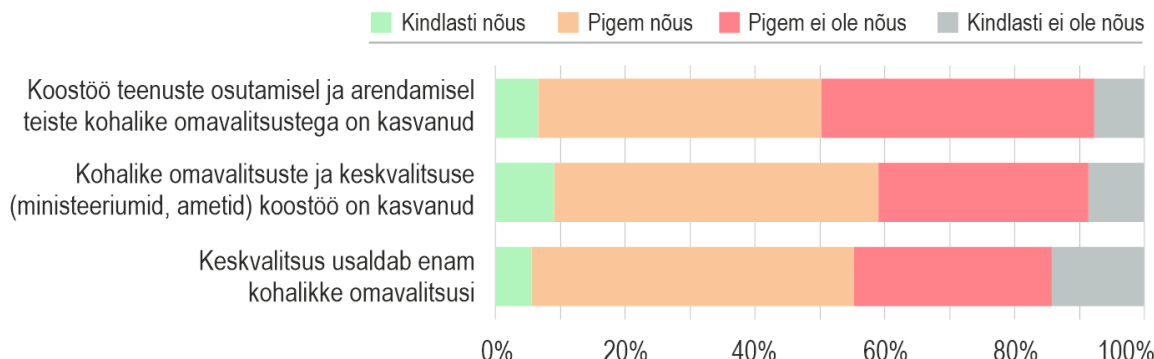


Joonis 4. Omavalitsuste juhtide hinnangud ühinemise tulemustele demokraatia ja osaluse valdkonnas

KOV tasandi tugevdamine

Veidi üle poole vastanuist (55%) leiab, et keskvalitsus usaldab kohalikke omavalitsusi varasemast enam ning 59% on nõus väitega, et KOVide ja keskvalitsuse koostöö on kasvanud (joonis 5).

Pooled vastanuist nõustuvad ja pooled ei nõustu väitega, et koostöö KOVide vahel on kasvanud.



Joonis 5. Omavalitsuste juhtide hinnangud ühinemise tulemustele KOV tasandi tugevdamise valdkonnas

Üldhinnang haldusreformi tulemustele on positiivne

Haldusreformi tulemustele andsid üldhinnangu kõik küsitlusele vastanud (tabel 3). 21% vastanutest on seisukohal, et haldusreform muutis kohalikud omavalitsused oluliselt tugevamaks ja 54%, et haldusreform aitas lahendada kohalikes omavalitsustes kujunenud kitsaskohti, kuid vaid osaliselt. Seega **vastanutest 75 % hindab haldusreformi positiivselt.**

14 % on arvamisel, et haldusreform tõi kaasa pigem kohalike omavalitsuste probleemide süvenemise ja kohalikud omavalitsused muutusid haldusreformi tulemusena nõrgemaks.

11 % vastanutest on seisukohal, et haldusreform muutis vaid kohalike omavalitsuste administratiivpiire ning teisi muutusi haldusreformiga ei kaasnenud.

Sihtrühmade lõikes olid haldusreformiga toimunu suhtes positiivsemalt meelestatud kohalike omavalitsuste tegevjuhid.

Tabel 3. Küsimuse „Milline on Teie üldhinnang 2017. aastal toimunud haldusreformile?” vastuste jaotus sihtrühmades

Vastuse variant	Volikogu esimees, aseesimees, komisjoni esimees	Vallavanem/ linnapea, abivallavanem, abilinnapea	Valla- sekretär, hariduse, sotsiaal- ja majandus- valdkonna juht	Kõik vastajad
Haldusreform aitas lahendada kohalikes omavalitsustes kujunenud kitsaskohti, kuid vaid osaliselt	54%	62%	49%	54%
Haldusreform muutis kohalikud omavalitsused oluliselt tugevamaks	19%	17%	26%	21%
Haldusreform muutis vaid kohalike omavalitsuste administratiivpiire, teisi muutusi ei toimunud	7%	11%	15%	11%
Haldusreform tõi kaasa pigem kohalike omavalitsuste probleemide süvenemise, omavalitsused muutusid nõrgemaks	20%	11%	9%	14%

Kõigil vastanutel oli ka võimalus põhjendada oma arvamust vaba vastuse vormis. Kokku esitati 357 argumenti oma seisukoha põhjendamiseks, mille grupeerisime 14 valdkonda ja sõltuvalt vastuste arvust koostasime nende sagedusjaotuse. Kõige enam arvamusi avaldati omavalitsuse eelarve ja majandusliku võimekuse teemadel (19,3% vastustest), järgnesid ametkonna kompetents (12,6%), teenuste kättesaadavus ja kvaliteet (10,4%) ning omavalitsusüksuse suurus, territoriaalne toimeloogika ja ühinemiseelne võimekus (9,8%) (vaata omavalitsusjuhtide vabas vormis antud vastuseid täpsemalt Lisas 1).

Kokkuvõtteks

Küsitlusele vastanud KOV juhtide ja ametnike hinnangud ühinemiste tulemustele on valdavalt positiivsed. Üsna hästi avalduvad hinnangutes ühinemise efektid, mis on suunatud kohalike omavalitsuste sisemisele toimimisele, kuid muutust pigem ei tajuta institutsionaalsetes efektides (so omavalitsustasandi tugevnemine). See on üsna oodatav tulemus, kuna omavalitsuste ülesannete, rahastamise ja regionaalse juhtimise teemadega ei ole suuri saame edasi astunud.

Avaldub küllaltki selge positiivne hinnang piirkondliku ja valdkondliku kaasamise praktika suurenemisele, kuid samas ka nende tegevuste rolli ebaselgus kohaliku poliitika kujundamise protsessis. Delegeerimispraktikaid on pigem vähe kohaselt laiendatud. Külatasandi aktiivi roll

kohaliku elu korraldamises on kasvanud.

Hinnangud institutsionaalsetele muutustele (so omavalitsustasandi roll riigivalitsemise süsteemis laiemalt) ei ole üksühesed, nii muutust tajuvate kui seda mitte tajuvate vastajate hulk on enam-vähem võrdne. Sõnalistes hinnangutes oldi reformi nende sihtide saavutatuses kõige kriitilisemad. Julgustav on pigem positiivne hinnang kesk- ja kohaliku võimu koostööle ja usaldussuhtele.

Samas institutsionaalsed muutused ongi pikaajalised ja nende osas on ühinemisreformi tulemused kõige küsitavamad, sest vajavad ka teisi poliitikamuudatusi kui vaid kohalike omavalitsuste ühinemised.

1.5. Omavalitsuste võimekus astus haldusreformiga sammu edasi

PIRET ZAHKNA

Kuidas omavalitsuste teenuste osutamise võimekust mõõdetakse

Omavalitsuse laiem pädevus ja ülesanded on reguleeritud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses, lisaks seavad täiendavaid ülesandeid erinevate valdkondade üldaktid. Ülesannete täitmisel osutatavat teenust, mis on suunatud avaliku hüve pakkumisele, avaliku ülesandega kohustuste täitmisele või põhiõiguste ja –vabaduste ning huvide kaitsele, nimetatakse avalikuks teenuseks.²⁵

Oskamaks aga anda hinnanguid, kas KOVide teenused on elanike olulisi vajadusi täitnud, tuleb neid mõõta nii kvaliteedi kui mõju osas. Sellest lähtuvalt kutsuti ellu veebileht minuomavalitsus.ee, mille eesmärk on nügida omavalitsusi pakkuma paremaid teenuseid. Selleks antakse iga-aastaselt sadade kriteeriumite kaudu hinnang kohalike omavalitsuste teenuste olukorrast. Minuomavalitsus.ee veebilehe loomise taustast annab ülevaate artikkel „Omavalitsuste poliitika suunad haldusreformi järgsel perioodil 2018-2022“.

Isegi peale haldusreformi on Eestis väga palju erinevaid ja omanäolisi omavalitsusi. Lisaks elanike arvule erinevad omavalitsused nii pindalalt kui asustustiheduse osas, näiteks kõige väiksemas omavalitsuses elas 2021. a 166 (Ruhnu vald) ning kõige suuremas 445 388 (Tallinna linn) elanikku.²⁶ Kuidas aga tagada olukord, et teenustasemete võrdlemisel ei võrreldaks võrreldamatuid? Selleks on minuomavalitsus.ee lehel võimalik omavalitsusi grupeerida erinevate tunnuste abil, olgu selleks rahvaarv, asustustihedus²⁷ või omavalitsuse rikkus²⁸. See annab võimaluse võrrelda omavalitsusi erinevate gruppide lõikes, et tekiks võimalikult lihtsalt ülevaade võrreldavate kohalike omavalitsuste teenuste pakkumise tasemetest. Teisalt aitab selline grupeerimine keskvalitsusel paremini suunata sekkumis- ja toetusmeetmeid, et teenustasemed ühtlustuks.

Enne haldusreformi elas Eesti pooltes omavalitsustes (so 213 KOVst) vähem kui 2000 elanikku ning üle 80% neist olid väiksemad kui 5000 elanikku. Reformi üheks mõõdupuuks seati elanike arv. Eksperdikomisjon leidis, et mastaabiefekti näitajad paranesid hüppeliselt kuni 5000 elaniku suuruseni, peale selle piiri ületamist olid muutused oluliselt väiksemad²⁹. Seega on haldusreformi järgselt endiselt üleval küsimus, kas 5000 elaniku alampiir seaduses õigustas end? Et sellesse veidi

²⁵ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Avaliku teenuste korraldamise roheline raamat. 2013 (https://vana.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf)

²⁶ Rahandusministeerium. Kohalik omavalitsus. (<https://omavalitsus.fin.ee/omavalitsus/>).

²⁷ Statistikaamet on paikkondadeks arvestanud hoonestatud alad, kus naaberhoonete kaugus ei ole suurem kui 200 meetrit ja seal elab vähemalt 200 inimest. Vastavalt nendele andmetele on iga kohaliku omavalitsuse kohta arvestatud keskus-tagamaa näitaja vahemikus 1,0-2,1 (keskus <1,05; keskus tagamaaga 1,05-1,4; osaliselt tagamaaline 1,4-1,8 ning tagamaaline >=1,8). Neid koefitsiente kasutatakse ka kohalikele omavalitsustele tasandufondi jaotamisel.

²⁸ Tulukuse grupid on määratud omavalitsuse maksutulude ja keskkonnatasude laekumise järgi elaniku kohta perioodil 2013-2017. Kui omavalitsuse näitaja on suurem kui Eesti keskmine, siis on nad „tulukad“. Kui aga näitaja jääb rohkem kui 20% sellest alla, siis on nad „toimetulevad“, ning vahepealsed on „keskmise tulukusega“.

²⁹ Rahandusministeerium. Haldusreform. (<https://haldusreform.fin.ee/haldusreform/>).

selgust tuua, võrreldakse antud artiklis minuomavalitsus.ee teenuste tasemeid just antud elanike arvu piirist lähtuvalt.

Siinkohal ei võeta arvestuse aluseks uue loodud omavalitsuse elanike arv, vaid ühinenud omavalitsuste keskmine elanike arv enne ühinemist. Numbrites väljendub see järgnevalt – alla 5000 elanikuga omavalitsusi, kes ei ühinenud, on kokku seitse (7) ning ühinenutest neljakümne viiel (45) omavalitsusel oli enne ühinemist keskmine elanike arv alla selle seatud piirmäära. Seega võrdlus toimub nende (7 mitteühinenud versus 45 ühinenud) omavalitsuste vahel.

Antud metoodika on valitud seetõttu, et välistada omavalitsusi, kus vähemalt ühel ühinejal oli osaliselt juba mastaabiefekt saavutatud. Andmete tõlgendamisel tuleb arvestada, et grupid on väikesed ning iga üksikjuhtum võib mõjutada kogu grupi koondtulemust. Seetõttu tuuakse välja gruppide võrdlusandmed, et saada aimu, kas muutused on tingitud ühinemisest või ühinemata jätmisest. Ehk siis peamiselt võrreldakse ühinenud ja mitteühinenud omavalitsusi, kelle elanike arv oli **enne ühinemist keskmiselt** alla 5000, ning võrdlusperiood on 2021 versus 2018.

Keskmine teenustase ühinenud ja mitteühinenud omavalitsustes

Mida siis täpselt võrrelda? Kõigepealt heidame pilgu kõikide teenuste taseme muutustesse, mis on mõjutatud ka metoodilistest arengutest. Andmed näitavad, et keskmine teenustase on mitteühinenud omavalitsuste grupis kõrgem kui ühinejatel, mis on ka ootuspärane, sest enamus mitteühinejatest on suured järjepideva arenguga omavalitsused.

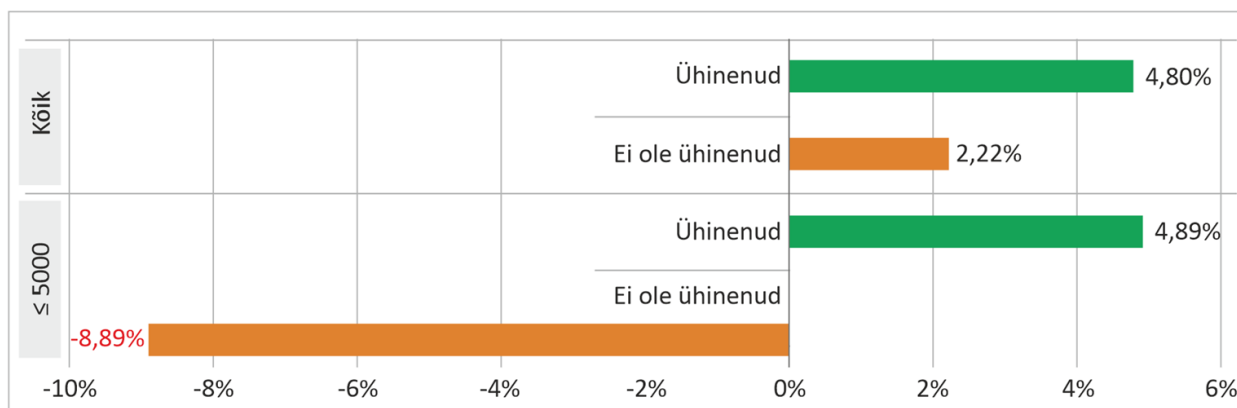
Kui aga vaadata alla 5000 elanikuga omavalitsuste taset, siis olukord on vastupidine ehk ühinenute tase on mitteühinejatest kõrgem.



Joonis 1. Keskmine teenustase gruppide lõikes 2021. aastal

Vaadates aga trende, kas ja mis suunas arengud toimuvad, siis suures pildis on teenustasemed muutunud aastatega paremaks, ühinenud omavalitsustel on tase tõusnud 4,80 protsendipunkti ning mitteühinejatel 2,22 protsendipunkti võrra.

Arvestades 5000 elaniku piiri, siis väiksemad ühinenud omavalitsused sarnanevad arengu kiiruses üldpildiga, kuid mitteühinejatel on tase hoopis langenud 8,89 protsendipunkti võrra (vt Joonis 2).

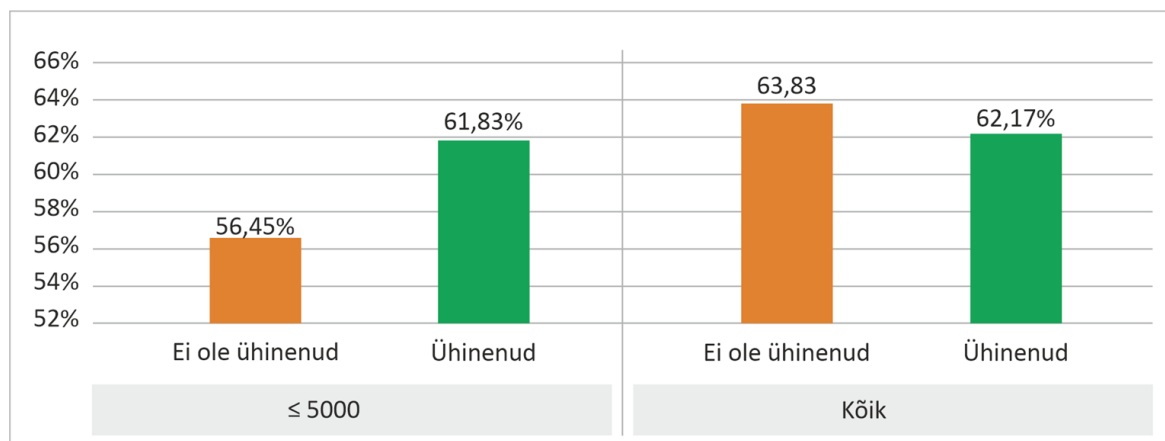


Joonis 2. Teenustasemete muutus 2018 versus 2021, %-des (2021 versus 2018)

Teenustasemete arvutamise aluseks on kindel metoodika, mis ei arvesta kõikide kriteeriumite täitmist ühtemoodi. Kui omavalitsus soovib jõuda kõrgemale tasemele, tuleb olulisemad kriteeriumid täita ära enne ja võimalikult maksimaalselt (90% ulatuses).

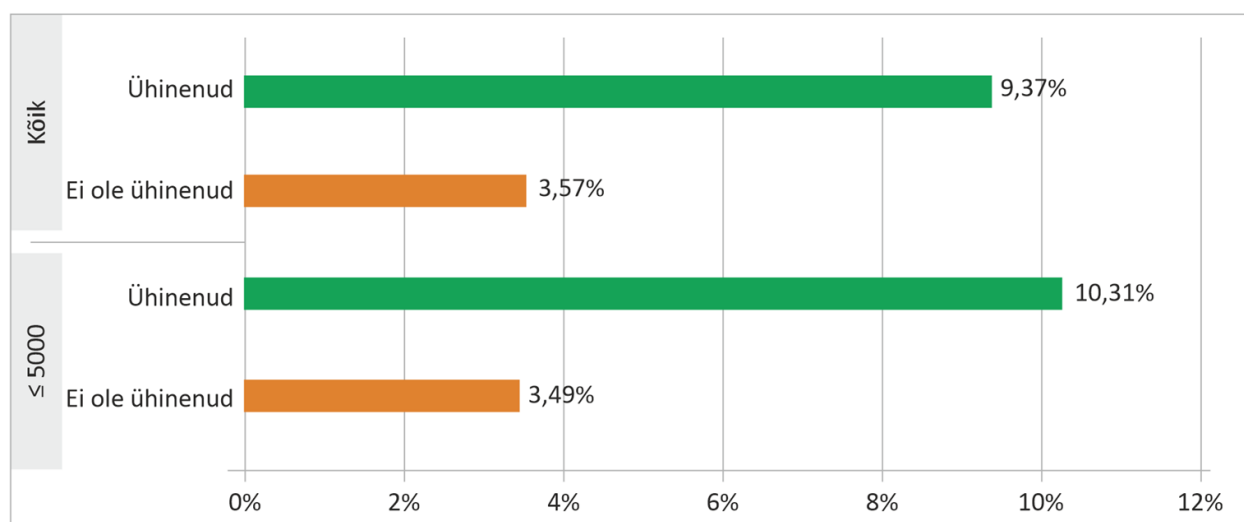
Seega võib samu andmed vaadata teisest küljest ehk vaadata ainult kriteeriumite täitmisi, samas kriteeriumite olulisust eirates. Antud võrdluses nähtub kriteeriumite täitmises sama trend mis teenustasemetes ehk üldpildis kriteeriumite täitmine on tõusvas trendis, sh ka väiksematel ühinenud omavalitsustel. Kuid alla 5000 elanikuga mitteühinenud omavalitsustes on trend langev.

Järgnevalt vaatame ainult nende kriteeriumite täitmist, mis on alates 2018. aastast olnud metoodiliselt muutumatud ning mille andmed tulevad registritest (üle 90 kriteeriumi). Tulemus on samalaadne nagu eelnev: esiteks on 2021. aasta teenuste kvaliteet parem mitteühinenud omavalitsustel (kriteeriumite täitmise % kõrgem), ja teiseks on alla 5000 elanikuga omavalitsustel seis vastupidine ehk ühinenud omavalitsused suudavad pakkuda paremaid teenuseid (vt Joonis 3).



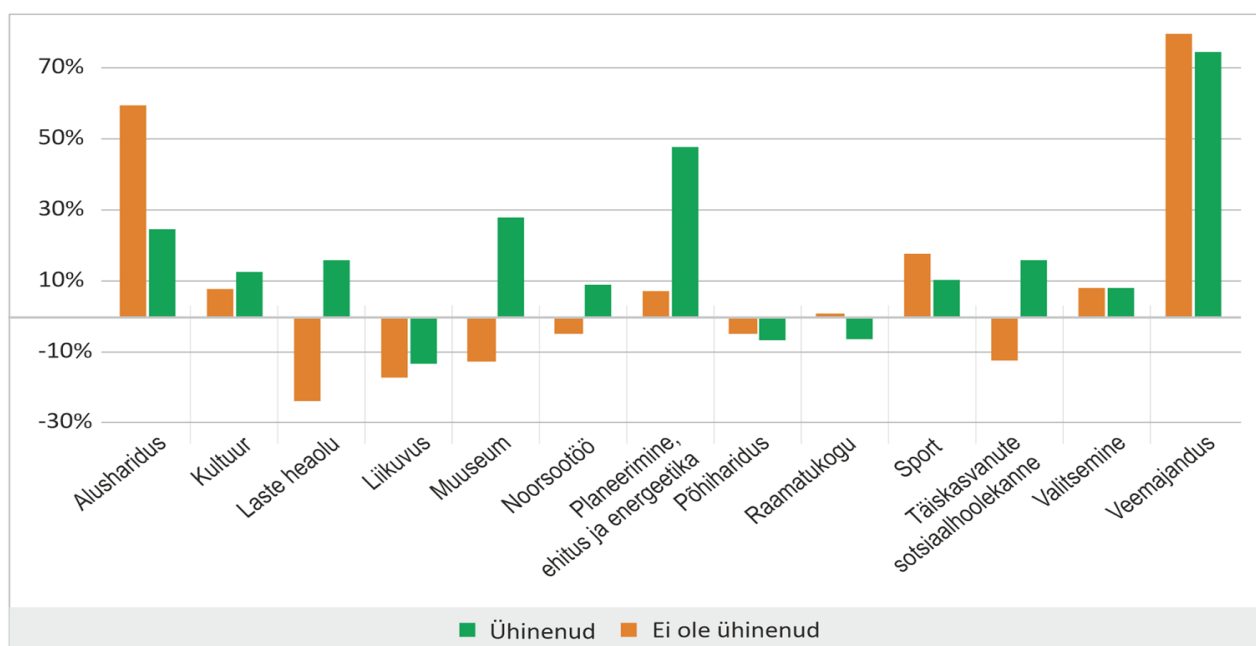
Joonis 3. Kriteeriumite täitmine 2021.a gruppide lõikes

Ka muutuste osas teevad suurema arenguhüppe ühinenud omavalitsused, sh alla 5000 elanikuga 10,31 protsendipunkti võrra, kuid mitteühinejad on olnud tagasihoidlikumad ning nende muutus on kuni 3,57 protsendipunkti (vt Joonis 4).



Joonis 4. Kriteeriumite täitmise muutused valitud kriteeriumite lõikes, %-des (2021 versus 2018)

Lisaks on andmetest näha, et mitteühinenud alla 5000 elanikuga toimetulevates ja keskus- tagamaaga omavalitsustes on mahajäämus eriti suur samade tunnustega ühinenud omavalitsustega võrreldes. Selles grupis on üks mitteühinenud omavalitsus – Loxsa linn, kelle kriteeriumite täitmise muutus on olnud negatiivne, -5,88 protsendipunkti. Taolist tendentsi võib märgata ka tulukates omavalitsustes, kus arengu muutus on olnud -4,66 protsendipunkti (Ruhnu ja Vormsi vald). Seega erandi saamine ei ole end õigustanud.



Joonis 5. Kriteeriumite täitmise muutus teenuste lõikes alla 5000 elanikuga omavalitsustes, %-des (2021 versus 2018)

Vaadates kriteeriumite täitmisi teenuste lõikes, siis ühinenud omavalitsused on tugevamas positsioonis kultuuris, noorsootöös, raamatukogudes, täiskasvanud sotsiaalhoolekandes ning planeerimises, ehituses ja energeetikas.

Kui aga vaadata ainult alla 5000 elanikuga omavalitsusi, siis enamustes teenustes on ühinenud omavalitsustel kriteeriumid paremini täitunud, mahajäämus mitteühinejate ees on aga muuseumites, alushariduses ja põhihariduses. Samuti on väikeste ühinenud omavalitsuste arenguhüpe kehvem mitteühinejatega võrreldes peale hariduse ka spordis, raamatukogudes ja veemajanduses (vt Joonis 5).

Hariduse valdkonna arengud erinevates gruppides

Hariduse valdkond, mis moodustab omavalitsuste eelarve kuludest üle poole, on ühinenud omavalitsused võrreldes mitteühinejatega nõrgemas seisus. Vaadates täpsemalt alushariduse andmeid³⁰, siis ühinenud omavalitsused jäävad maha mitteühinejatest kõiges peale rahalise kättesaadavuse tagamise. Arengu muutustest nähtub, et ühinenud omavalitsused on viimastel aastatel panustanud pigem betooni kui inimkapitali väärtustamisele või vähemalt mitte nii aktiivselt kui mitteühinenud omavalitsused (vt Tabel 1).

Tabel 1. Alushariduse kriteeriumite täitmine ja muutus 2018. aastast, %-des

Alushariduse kriteerium ³¹	2021 täitmine	Muutus
Lasteaedade seisund		
Ei ole ühinenud	66,67%	-2,13%
Ühinenud	55,56%	18,31%
Lasteaiaõpetajate töötasu		
Ei ole ühinenud	72,22%	52,38%
Ühinenud	60,00%	36,36%
Laste rahulolu		
Ei ole ühinenud	40,00%	10,71%
Ühinenud	33,33%	-12,28%
Rahaline kättesaadavus		
Ei ole ühinenud	66,67%	254,55%
Ühinenud	80,00%	111,11%
Õpetajate kvalifikatsioon		
Ei ole ühinenud	66,67%	-4,65%
Ühinenud	45,19%	-6,85%

Keskus-tagamaaga (nt Haapsalu linn) ning tulukad (nt Anija, Haljala, Narva-Jõesuu) ühinenud omavalitsused jäävad grupina maha mitteühinenud omavalitsuste näitajatest. Kui üldjuhul on gruppide vaheline erinevus 5-6 protsendipunkti, siis toodud näidete osas 12 protsendipunkti. Vaadates samu andmeid alla 5000 elaniku lõikes, siis tulemused ja trendid on samad, mis üldpildis ehk mitteühinenud omavalitsuste kriteeriumite täitmine on kõrgem ühinejate omast. Kriteeriumite täitmise protsent alla 5000 elanikuga ühinenud omavalitsustes on sarnane Eesti keskmisega lasteaia seisundites ning õpetajate kvalifikatsioonis, kuid muus osas (v.a rahaline kättesaadavus) on mitteühinenud omavalitsused eesrindlikumad.

Põhihariduse keskmine kriteeriumite täitmine on 55,15% ning täitmise langus 2018. aastaga võrreldes on 3,7 protsendipunkti. Suurimaks probleemiks minuomavalitsus.ee andmete põhjal on põhihariduses kvalifitseeritud õpetajate puudus ning konkurentsivõimetu töötasu.

³⁰ Andmed, mis on alates 2018. aastast metoodiliselt muutmata ning pärinevad peamiselt registritest.

³¹ Kriteeriumid, nende selgitused ning algandmed on leitavad veebilehel <https://minuomavalitsus.fin.ee/et>

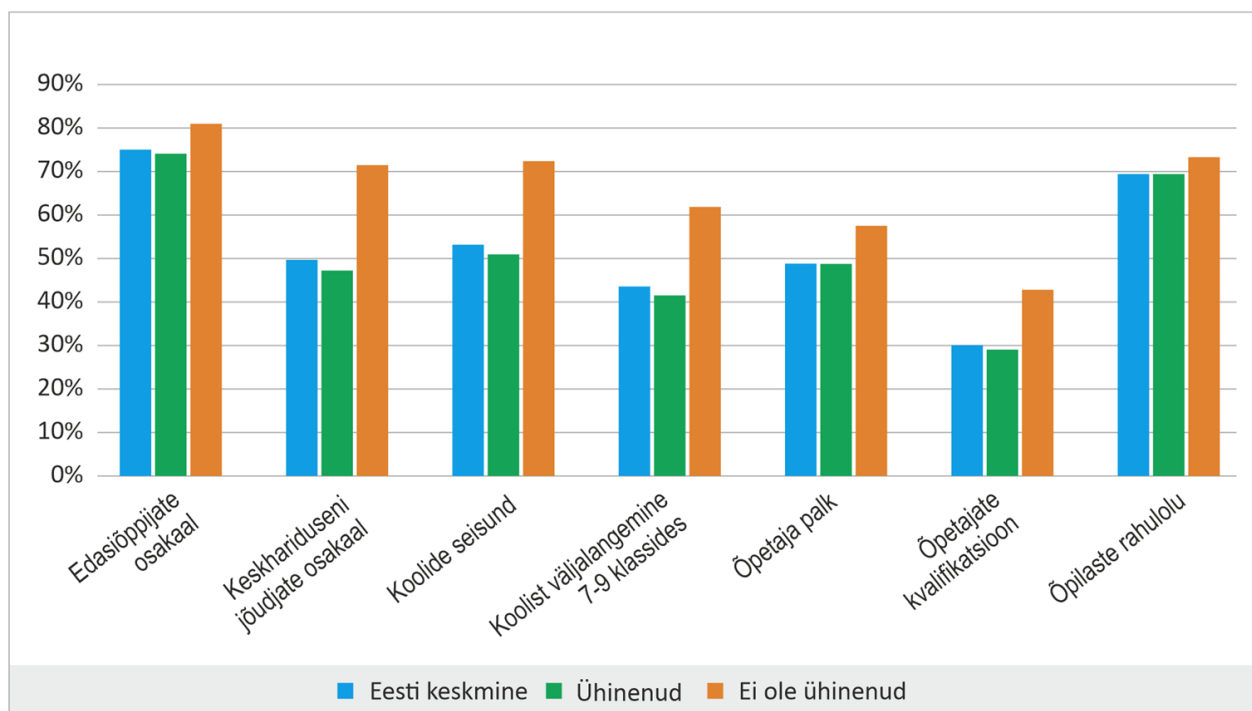
Tabel 2. Põhihariduse kriteeriumite täitmine ja muutus %-des

Kriteeriumite täitmine 2021	Eesti keskmine	Ühinenud	Ei ole ühinenud
Edasiõppijate osakaal	75,53%	74,00%	78,16%
Keskhariduseni jõudjate osakaal	55,27%	48,67%	66,67%
Koolide seisund	53,42%	48,67%	61,90%
Koolist välja langemine 7-9 klassides	51,48%	42,67%	66,67%
Õpetaja palk	52,74%	49,33%	58,62%
Õpetajate kvalifikatsioon	29,11%	29,33%	28,74%
Õpilaste rahulolu	68,83%	68,67%	69,14%
Täitmise muutus 2021 versus 2018	Eesti keskmine	Ühinenud	Ei ole ühinenud
Edasiõppijate osakaal	3,47%	2,78%	4,62%
Keskhariduseni jõudjate osakaal	2,34%	1,39%	3,57%
Koolide seisund	6,84%	8,96%	4,00%
Koolist välja langemine 7-9 klassides	6,09%	4,92%	7,41%
Õpetaja palk	-17,22%	-17,78%	-16,39%
Õpetajate kvalifikatsioon	-39,47%	-36,23%	-44,44%
Õpilaste rahulolu	8,16%	7,29%	9,80%

Kui võrrelda ühinenud ja mitteühinenud omavalitsusi, siis mitteühinejad on tugevamad põhihariduse teenuse osutamisel, ja õpetajate kvalifikatsiooni kriteeriumi täitmisel. Trendist nähtub, et mitteühinenud omavalitsused on ka kiiremini arenenud, ja hoonete seisukorra korrastamises, milles nad on juba ühinejatega võrreldes paremas seisus (vt Tabel 2).

Kõrvutades alla 5000 elanikuga omavalitsuste põhihariduse teenuste kriteeriumite täitmist Eesti keskmisega, siis õpetajate kvalifikatsioon ja õpilaste rahulolu on need, mis väiksematel omavalitsustel on üle Eesti keskmise. Eesti keskmise lähedane on koolide seisund, kuid muudes kriteeriumites jääda alla keskmise. Silma paistab trendide osas ka see, et väiksemates omavalitsustes lähevad õpilased edukamalt edasi õppima keskkooli, kuid nende lõpetamise % on madalam võrreldes ülejäänutega.

Alla 5000 elanikuga omavalitsustes on ühinenud omavalitsused kõikides kriteeriumites nõrgemad mitteühinejatega võrreldes. Vaadates trende, siis mitteühinenud omavalitsused panustavad teenuste muutusesse enam kui ühinenud omavalitsused. Negatiivsed muutused kriteeriumite täitmisel on toimunud mitteühinenud omavalitsustel kriteeriumis „Koolist välja langemine 7.-9. klassis“ ning ühinejatel „Keskhariduseni jõudjate osakaal“. Täpsema võrdluse alla 5000 elanikega KOVide põhihariduse kriteeriumite täitmisest annab Joonis 6.

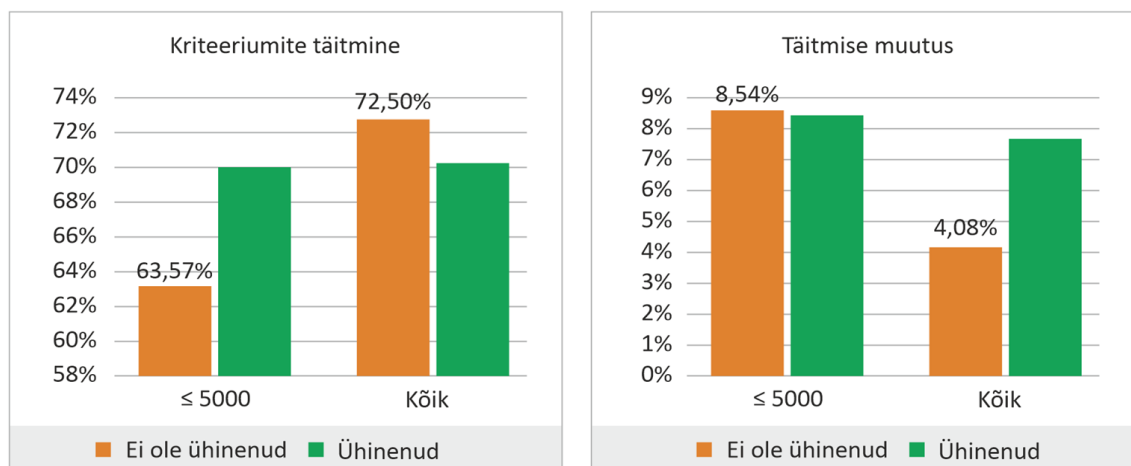


Joonis 6. Alla 5000 elanikuga KOVide põhihariduse kriteeriumite täitmine, %-des

Kokkuvõtvalt võib öelda, et alus- ja põhihariduse teenuste korraldamisel on 2021. aasta seisuga tugevamad mitteühinenud omavalitsused. Panustamine haridusse on olnud gruppide lõikes hüplik, kuid alla 5000 elanikuga omavalitsustes on ühinenud omavalitsuste hariduse kriteeriumite täitmise muutus olnud kordades madalam kui mitteühinenud omavalitsustes. Seega on haridus valdkond, kus ühinenud omavalitsustes seisab ees palju tööd.

Valitsemisvaldkonna kriteeriumite täitmine

Lisaks haridusele on oluline teha ka sissepõige valitsemisse üldisemalt. Valitsemine sisaldab endas finantsvõimekuse, struktuuride mehitamise, töötasude poliitika, kinnisvara haldamise kui ka avatud valitsemise kriteeriume. Mis on aastatega muutunud ja kas on ka erinevusi gruppide vahel?



Joonis 7. Valitsemise kriteeriumite täitmine ja muutus gruppide lõikes, %-des

Valitsemise valdkonna kriteeriumite täitmisel on mitteühinenud omavalitsused tervikuna mõne protsendipunkti võrra kõrgemad kui ühinenud omavalitsused. Seevastu alla 5000 elanikuga omavalitsustes on mitteühinenud omavalitsused oluliselt madalamate tulemustega kui ühinenud (vt Joonis 7). Seejuures ühinenud omavalitsuste seas on alla 5000 elanikuga omavalitsuste tulemused samaväärsed grupi üldtulemusega. Kui vaadata muutuste trende, siis ei saa öelda, et väikesed omavalitsused ei pingutaks paremat teenust pakkuma, pigem on nad isegi tublimad, et olla teistega samaväärsed.

Tabel 3. Teenistujatega seotud kriteeriumite täitmine, %-des

Kriteeriumid	≤5000		Kõik	
	Ei ole ühinenud	Ühinenud	Ei ole ühinenud	Ühinenud
Ametnike haridus	71,43%	82,22%	89,66%	82,67%
Ametnike töötasu	71,43%	94,81%	95,33%	91,95%
Koolituskulude osakaal tööjõukuludest	28,57%	37,04%	42,53%	36,00%
Muude töötajate tasud	72,59%	85,71%	80,46%	74,00%
Riigihangete edukus	21,43%	35,56%	29,31%	36,00%
Saadud toetuste osakaal sissetulekutest	78,57%	91,11%	81,03%	91,00%

Vaadates valitsemisteenuse andmete sisse ning selekteerides välja teenistujatega seotud kriteeriumid, siis vahe mitteühinenute ja ühinejate vahel tekib töötajate võimekuses, sh ühinenud omavalitsustes suudetakse edukamalt läbi viia riigihankeid ning tuuakse koju rohkem projektirahasid. Seevastu mitteühinenud omavalitsused panustavad enam teenistujate kvalifikatsiooni ja töötasudesse. Kui vaadata alla 5000 elanikuga omavalitsusi, siis ühinenud omavalitsused täidavad kõiki kriteeriumeid paremini (vt Tabel 3). Seega selles osas paistab 5000 elaniku piir end õigustanud olevat.

Tabel 4. Teenistujatega seotud kriteeriumite täitmise muutus, %-des (2021 versus 2018)

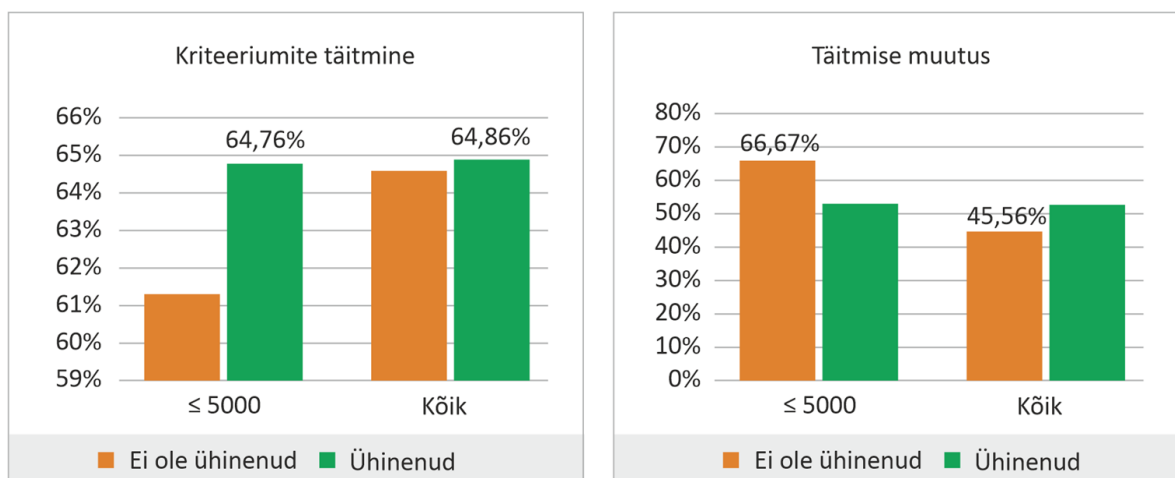
Kriteeriumid	≤5000		Kõik	
	Ei ole ühinenud	Ühinenud	Ei ole ühinenud	Ühinenud
Ametnike haridus	-6,25%	13,27%	5,41%	11,71%
Ametnike töötasu	-11,76%	2,40%	3,90%	2,14%
Koolituskulude osakaal tööjõukuludest	-14,29%	-35,90%	-30,19%	-38,64%
Muude töötajate tasud	12,50%	2,08%	-1,41%	2,78%
Riigihangete edukus	0,00%	-3,03%	-39,29%	-5,26%
Saadud toetuste osakaal sissetulekutest	10,00%	24,24%	22,97%	14,63%

Muutusi jälgides nähtub, et langused on toimunud koolituskuludes. Siin on oma mõju avaldanud ilmselt COVID-19 pandeemia. Samuti on 2018. aastaga võrreldes vähenenud riigihangete edukus ning mitteühinenud omavalitsustel pole töötajate tasu enam nii konkurentsivõimeline kui 4 aastat tagasi.

Alla 5000 elanikuga mitteühinenud omavalitsustes paistab silma kvalifitseeritud töötajate vähenemine, aga samuti ametnike töö väärtustamise langus (vt Tabel 4).

Kui grupeerida kokku avatud valitsemise, isikuandmete kaitse ja valimisaktiivsuse kriteeriumid, siis selles valdkonnas on ühinenud omavalitsused tugevamad, kuid silma paistab eriti madala

täitumusega alla 5000 elanikega mitteühinenud omavalitsuste grupp. Muutusi vaadates nähtub, et see maha jäänud grupp pingutab seevastu kõige enam, et vahet tasa teha, kuid tervikuna on ühinenud omavalitsused ka arengutes kiiremad kui mitteühinejad (vt Joonis 8).



Joonis 8. Valitsemise (eelarve lühiülevaade, kaasav eelarvestamine, tõhus isikuandmekaitse ja valitsemisaktiivsus) kriteeriumite täitmine ja muutus gruppide lõikes, %-des

Vaadeldud kriteeriumite lõikes on ühinenud ja mitteühinejate vahel olukord 50/50. Avatud valitsemises on eeskujulikumat ühinenud omavalitsused, kuid andmete kaitses, aga ka andmete avaldamises paremad mitteühinenud KOVid. Sarnane pilt avaneb ka alla 5000 elanikuga omavalitsustes, kus mitteühinejad on maha jäänud kaasavas eelarvestamises (vt Tabel 5).

Tabel 5. Avatud valitsemisega ning valimisaktiivsusega seotud kriteeriumite täitmine, %-des

Kriteeriumid	≤5000		Kõik	
	Ei ole ühinenud	Ühinenud	Ei ole ühinenud	Ühinenud
Eelarve lühiülevaade	71,43%	84,44%	79,31%	86,00%
Kaasav eelarvestamine	14,29%	66,67%	51,72%	68,00%
Tõhus isikuandmekaitse	61,90%	57,78%	64,37%	58,67%
Valimisaktiivsus	78,57%	64,44%	63,79%	62,00%

Kui aga vaadata trende, siis kõige enam on panustatud kaasava eelarve protsessi läbiviimisse, aga ka eelarve lühiülevaate koostamisse. Viimasesse on eriti rõhku pannud alla 5000 elanikuga omavalitsused ja ühinenud omavalitsused üldisemalt. Andmete õigesti käsitlemisest on fookuses hoidnud pigem mitteühinenud KOVid (vt Tabel 6).

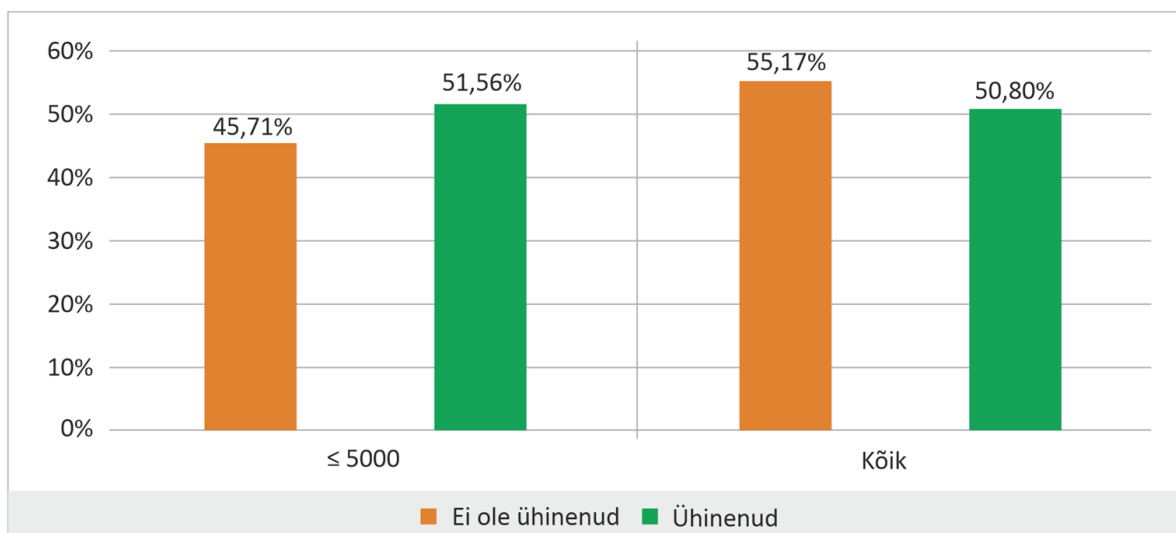
Tabel 6. Avatud valitsemisega ning valimisaktiivsusega seotud kriteeriumite muutused, %-des

Kriteeriumid	≤5000		Kõik	
	Ei ole ühinenud	Ühinenud	Ei ole ühinenud	Ühinenud
Eelarve lühiülevaade	150,00%	137,50%	43,75%	126,32%
Kaasav eelarvestamine	0,00%	200,00%	200,00%	161,54%
Tõhus isikuandmekaitse	85,71%	36,84%	47,37%	37,50%
Valimisaktiivsus	22,22%	16,00%	19,35%	19,23%

Valimisaktiivsus ja selle muutus on olnud gruppide seas sarnane, ehkki eriti aktiivsena paistavad silma alla 5000 elanikuga mitteühinenud KOVid.

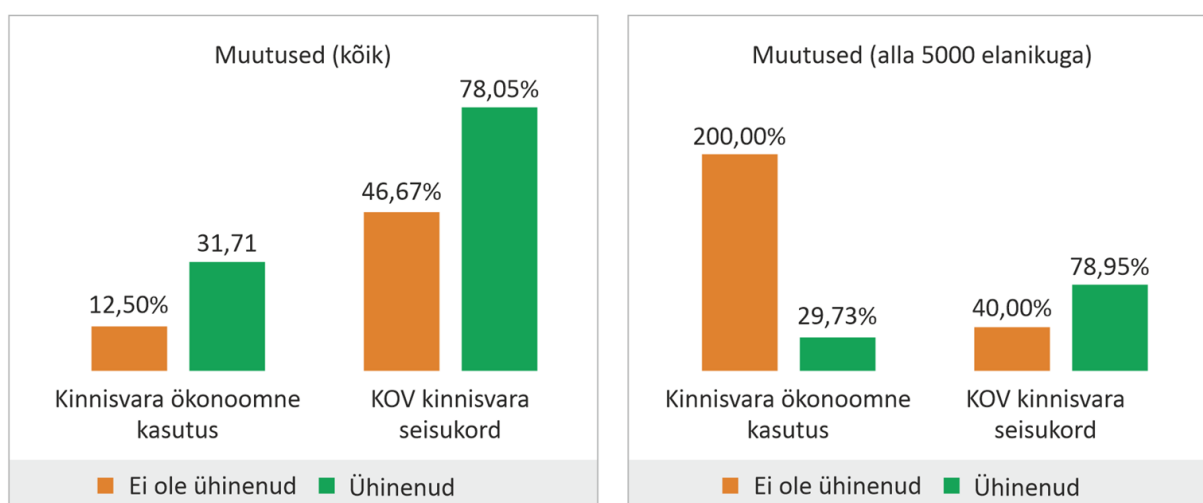
Muutused omavalitsuste kinnisvara olukorras

KOVidele kuulub ligi kaks korda enam kinnisvara (m² alusel)³² kui keskvalitsusele. Seetõttu on oluline vaadata, kuidas omavalitsused suudavad olemasolevat vara hallata. Minuomavalitsus.ee lehel on kaks kriteeriumit kinnisvara kohta: 1) kinnisvara ökonoomne kasutus ning 2) omavalitsuse kinnisvara üldine seisund. Andmetest nähtub, et ühinenute võime hoida optimaalselt ja heas seisukorras hooneid on veidi madalam kui mitteühinejatel³³. Tulemused on vastupidised, kui vaadata alla 5000 elanikuga KOVe (vt Joonis 9).



Joonis 9. Omavalitsuse hoonete ökonoomse kasutuse ja seisukorra kriteeriumite täitmine gruppide lõikes, %-des

Kui aga vaadata muutusi, siis ühinenud omavalitsused panustavad kordades enam hoonete kaasajastamisse ja ökonoomsuse saavutamisse. Kindlasti on avaldanud sellele oma mõju ka ühinemistoetus (vt Joonis 10).



Joonis 10. Omavalitsuste hoonete ökonoomse kasutuse ja seisukorra kriteeriumite muutus gruppide lõikes, %-des

³² Aljas. A. Omavalitsuste kinnisvaraportfelli hoiavad enda käes suuremad omavalitsused.

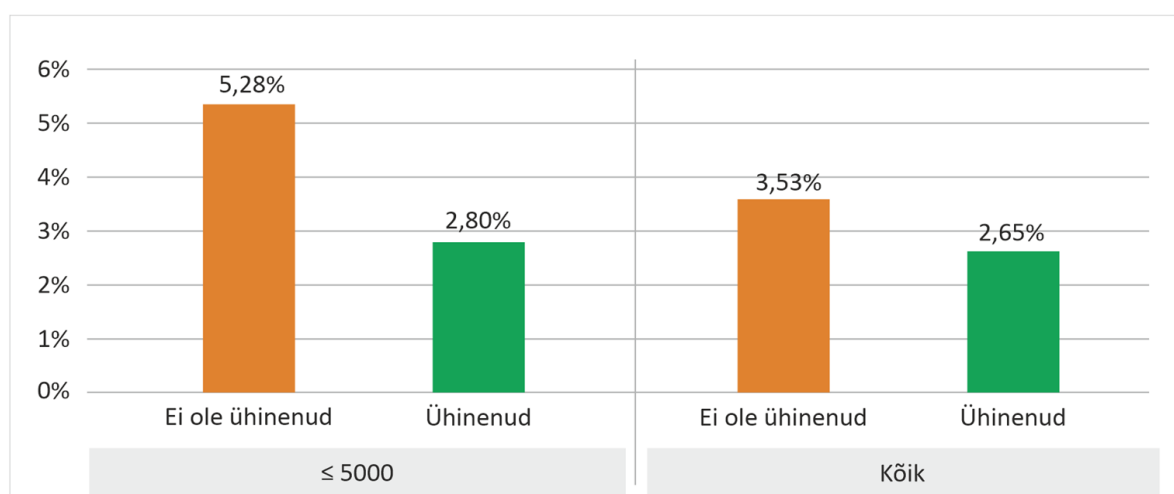
(<https://minuomavalitsus.fin.ee/et/uudised/omavalitsuste-kinnisvaraportfelli-hoiavad-enda-kaes-suuremad-linnad>)

³³ Mitte ühinenud omavalitsusi on kokku 28, kellest 14 on üle 10 tuhande suurusega linnad/vallad.

Kui aga andmetest vaadata alla 5000 elanikuga omavalitsusi, siis ühinenud omavalitsustes on seisukord paranenud oluliselt enam kui mitteühinejatel. Viimased pingutavad jõudsalt, et vähendada oma kinnisvara mahtu elaniku kohta. Lisaks paistab kinnisvara andmetest välja, et kõige kehvem kinnisvara olukord on keskuslikes omavalitsustes, olgu selleks siis ühinenud või mitteühinenud omavalitsus (rohkem kui 1/3 kehvem tulemus keskmisest).

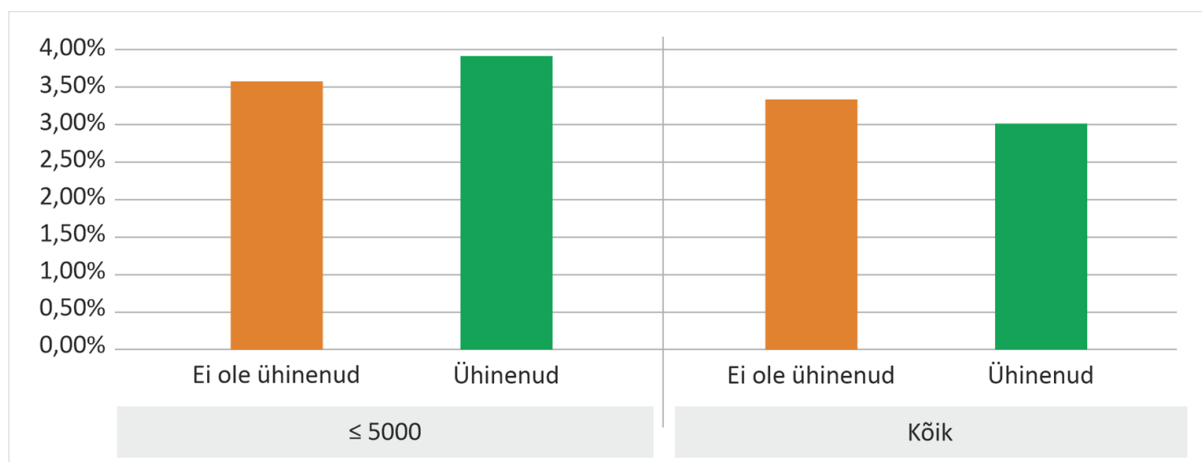
Omavalitsuse potentsiaali täitmine

On veel üks võimalus, kuidas võrrelda omavalitsusi. Selleks tuleb kõrvutada kriteeriumite täitmine ja oodatav eesmärkide täitmine ehk potentsiaal. Omavalitsuste paiknevus, rahvaarv kui ka tulukus avaldavad oma mõju eeldatavale tulemusele ning see on välja arvatav³⁴. Tulemustest nähtub, et oodatust paremini täidavad ära minuomavalitsus.ee püstitatud eesmärgid mitteühinenud omavalitsused ja kõige paremini hoopiski alla 5000 elanikuga mitteühinenud omavalitsused (vt Joonis 11).



Joonis 11. Kriteeriumite täitmise ja potentsiaali vahe 2021, %-des

Kui vaadata muutusi ajas, siis kasvutrend on kõikides gruppides ning see on ühtlane (vt Joonis 12). Sellest nähtub, et omavalitsused tervikuna panustavad teenuste tõusu, olenemata, mis grupp nad kuuluvad.



Joonis 12. Kriteeriumite täitmise ja potentsiaali trendi muutused 2021 versus 2018, %-des.

³⁴ Aasma.A. Millised näitajad mõjutavad omavalitsuse eesmärkide täitmist? (<https://minuomavalitsus.fin.ee/et/uudised/millised-naitajad-mojutavad-omavalitsuse-eesmarkide-taitmist>)

Seega kokkuvõtlikult võib välja tuua järgmised järeldused:

- 1 2021. aastal osutavad teenuseid paremini mitteühinenud omavalitsused tervikuna, mis on ka ootuspärane, sest enamus mitteühinejatest on suured järjepideva arenguga omavalitsused. Kuid alla 5000 elanikuga omavalitsustes on olukord vastupidine, alla 5000 elanikuga mitteühinenud omavalitsuste tase on langev;
- 2 Väikesed (alla 5000 elanikuga) ja ühinenud omavalitsused üldiselt jäävad mitteühinejatest maha hariduse teenustasemes kui ka arengus (alus- ja põhiharidus);
- 3 Valitsemises on mitteühinejad mõnevõrra paremas olukorras kui ühinenud omavalitsused, kuid eriti madal on näitaja alla 5000 elanikuga mitteühinenud omavalitsustes;
- 4 Suurim probleem väikestes mitteühinenud omavalitsustes on kvalifitseeritud tööjõupuudus, konkurentsivõimetu töötasu ning ka avatud valitsemise poliitika;
- 5 Kõige edukamalt ületavad eesmärkide täitmist (potentsiaali) kuni 5000 elanikuga mitteühinenud omavalitsused, kuid positiivne arengutrend on kõikidel gruppidel samalaadne.

Minuomavalitsus.ee andmetest nähtub, et teenuste osutamise võimekus on suurenenud, kuid arenguruumi on mõlemal grupil. Kas 5000 elaniku miinimumpiir haldusreformis ennast õigustas, jääb otsustada igaühel endal.

Praegused tulemused on veel liiga varajased, et anda lõplikku hinnangut, kuid teatud teenustes paistavad väiksuse valukohad teravalt välja. Ootan huviga, millised on tulemused järgmise nelja aasta pärast!

1.6 Haldusreform tõi omavalitsuste ametnike suurema spetsialiseerumise ning kompetentside kasvu

AVE VIKS, RIVO NOORKÕIV

Kohalike omavalitsuste institutsionaalse ja juhtimisvõimekuse tõstmisel on võtmetähtsusega pädeva ja motiveeritud ametnikkonna olemasolu.

Kui varasemad juhuslikku laadi vabatahtlikud kohalike omavalitsuste ühinemised ei toonud olulisi muutusi valitsemise korralduses³⁵, siis on huvitav jälgida, millised on haldusreformi järgsed muutused ja trendid kohalike omavalitsuste teenistujate koosseisus ja personalinäitajates. Ning kuidas kujundada süsteemsem personaliarendus ja selleks vajalikud võimekused.

Käesolev artikkel tugineb KOV struktuuride (kinnitatud koosseisude ja kodulehtede andmete alusel) kaardistustel, mis on koostatud kahel perioodil - vahetult peale ühinemisi 2018. aasta seisuga ning 2022. aastal neli aastat hilisem seis peale teise ühinemisjärgse volikogu valitsemisperioodi algust.

Võrreldakse neid muutuseid, mille tulemused avalduvad ka ametnike töös ja jõukohasuses täita neile püstitatud ülesandeid. Artiklis analüüsitakse muutusi juhtimises, spetsialiseerumises, spetsiifilisemate töövaldkondade ning tuumkompetentside spetsialistidega kaetuses. Samuti otsime vastuseid, kuivõrd KOVi kui organisatsiooni juhtimine on reformi järgselt muutunud eesmärgipärasemaks.

Muutuste suundade analüüsile lisaks pakume ka selgitusi, millest need võivad olla põhjustatud ja kuidas toimunud arengud toetavad strateegilist sihti muuta KOVide toimimine tõhusamaks ja enam elanike huve teenivaks.

Taust

Ühinenud omavalitsustes töötas ühinemise järgselt 2018. aastal KOV kinnitatud struktuuride alusel 3426 teenistujat. See tähendab et suurusjärgus 2/3 kõigist KOV teenistujatest oli mingil viisil hõlmatud haldusreformi käigus toimunud töökorralduslikest muudatustest, kui 2021. aasta seisuga töötas kõigis KOV ametiasutustes kokku 5 502 teenistujat³⁶.

Kogu avaliku sektori teenistujatest moodustas KOV ametiasutuste töötajaskond 2021. aastal 19,4%. KOV ametiasutuste personal on Eesti avalikus sektoris töötavatest teenistujatest keskmiselt vanem - peaaegu poole KOV ametiasutuste töötajaskonnast moodustavad üle 50-aastased (keskmine vanus 48,9 aastat).

KOV ametiasutustes on kõrgharidusega teenistujaid 66%, samas kui ministeeriumides on vastav näitaja 88% ning teistes valitsemisasutustes 78%³⁷. KOV ametiasutuste teenistujatele lisaks töötab KOVide hallatavates asutustes (koolid, lasteaiad, kultuurimajad jne) ning KOV omanduses olevates

³⁵ Vinni, R., Paabus, K., Uudelepp, A., Sarapuu, K., Tamsar, T., Noorkõiv, R. (2015). Valimised 2015. Teemapaber riigivalitsemise reformist. Usaldusväärne, võimekas ja jõukohane riik. Praxis. <https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/02/riigivalitsemise-reformi-teemapaber.pdf>

³⁶ Avaliku teenistuse aastaraamat 2021, kättesaadav: <https://www.fin.ee/media/6262/download>

³⁷ Samas

mittetulundusühingutes, sihtasutustes või äriühingutes ca 58 tuhat töötajat (kokku oli 2020. aastal kogu KOV sektoris 63 251 teenistujat).

Kui jaotada omavalitsussüsteemis töötavad isikud teenistussuhte alusel kaheks, siis 5% (so 3 tuhat) nendest on ametnikud ja 95% (60 tuhat) töötajad.

Valdkonnapõhiselt töötab kõige suurem osa ehk 58% töötajatest (so 36 tuhat) lasteaedades, koolides ning noorte huviharidust pakkuvates asutustes.

Muutused KOV ametnike koosseisus ja töökorralduses

Esimest korda analüüsiti ühinemiste järgselt toimunud KOV juhtimisstruktuuri ja koosseisude muudatusi 2018. aastal³⁸. Toona, vahetult peale ühinemisi kujunenud koosseise analüüsides leidis kinnitust tees, et ühinemiste järgselt teenistujate koguarv väheneb.

Kui ametnike koguarv vähenes ühinenud KOVides ca kümnendiku võrra, siis omavalitsusjuhtide arv vähenes üle poole (150 juhi võrra) ning raamatupidajate ja finantsistide arv veerandi võrra (üle 100 ametniku). Uuringu andmetel langes juhtide ja tugiteenuseid osutavate teenistujate osakaal 9%. Kuigi erinevate valdkondade ning ametikohtade lõikes olid muutused erinevad, avaldus mitmes valdkonnas trend, mille kohaselt teenuste korraldamise ja pakkumisega tegelevate ametnike arv ja osakaal suurenes.

Kogutud andmete üldistuse tase ei võimaldanud sügavuti hinnata ametnike spetsialiseerumist. Samas on siiski näha, et mõningane spetsialiseerumine toimus, näiteks lastekaitstes, aga ka teiste sotsiaalvaldkonda kuuluvate töötajate ülesannete täitmise osas, kus universaalsele sotsiaalvaldkonna nõunikele või spetsialistidele lisaks eristus juhtimise tasand ning lisandusid konkreetsema profiiliga ametikohad.

Teise olulise järeldusena saab öelda, et ühinemiste tulemusel tekkis võimalus katta töötajatega spetsiifilisemaid valdkondi, mida varem ei olnud võimalik täita kas töötajate puudumisel või teenust vajava sihtrühma vähesuse tõttu. Näiteks juristid, IT-juhid, varahalduse spetsialistid, sisekontrolörid ja/või järelevalve ametnikud, personalitöötajad, avalike suhete ja kommunikatsioonijuhid. Samas on jätkuvalt ühinenud KOVe, kus kõik nõ kohaliku omavalitsuse tuumkompetentsid on ka täna katmata.

Siiski saab analüüsi tulemuste põhjal väita, et ühinenud omavalitsustes liiguti ametiasutuste struktuuri muutustega lähemale professionaalsemale ja kvaliteetsemale teenuste korraldamisele, millele edasised arengud saavad toetuda.

Muutused kohalike omavalitsuste juhtimises

Juhtide arv KOVides langes vahetult peale ühinemisi märkimisväärselt, kokku 150 inimese võrra. Juhtide hulka on arvestatud linnapead, vallavanemad ning abilinnapead ja abivallavanemad, osavaldade ja teeninduskeskuste juhid, aga samuti ka osakonnajuhatajad.

Ühinemise eel oli juhtide osakaal kogu ametnikkonnast 10%, vahetult peale ühinemist langes nende osakaal ühe protsendipunkti võrra, so 9%-le kogu ametnikkonnast.

Järgneva nelja aasta, st esimese valitsemisperioodi möödudes, on juhtide arv jälle mõnevõrra kasvanud. Kasv on toimunud peamiselt osakonnajuhatajate tasandil, kelle arv on suurenenud

³⁸ Rahandusministeerium (2019) Haldusreformi käigus toimunud kohaliku omavalitsuse ametiasutuste teenistuskohdade muutused, kättesaadav: <https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2019/06/ametikohtademuutusreform.pdf>

ca 15% võrra. Küll ei ole lisandunud märkimisväärselt abivallavanemaid või abilinnapeasid, kelle arv on ühinemisjärgsel perioodil suurenenud 3 inimese võrra.

Kindlasti võib osakonnajuhatajate arvu kasvu jätkumine muutuda eelarvele koormavaks, kuid praegu on tegemist pigem süsteemi kohanemisega, sest ühinemisjärgselt löid mitmed omavalitsused osakondi ilma osakonnajuhatajateta. Näiteks üks või mitu ilma osakonnajuhatajata osakonda allusid abivallavanemale, st otse poliitilisele juhtimisele. Nüüdseks on jõutud arusaamisele, et järjest keerukamaid probleeme lahendades on vaja ka juhtimises valdkonnaspetsiifilisemaid oskusi ja teadmisi.

Teisalt on juhtimisalased ümberkorraldused seotud piirkondliku juhtimise muutustega, st vaadatakse läbi teeninduspunktide toimimist ja inimestega komplekteeritust, nende arvu ja koosseise üldjuhul vähendades.

Langustrend on toimunud raamatupidajate arvus, mille üks selge põhjus on KOVide arvu vähenemine. Lisaks on põhjus ka tulemuslikumate töövahendite kasutamise laienemine. Valla/linna kantselei koosseisud vahetult peale ühinemisi kasvasid. Toimus töötajate spetsialiseerumine ning sekretäridele ja asjaajajatele lisandusid (või nende asemel moodustati) spetsialistide ametikohad, keda enne ühinemist oli üksikutes omavalitsusüksustes, nt personalispetsialist, dokumendihalduse spetsialist, rahvastikuregistri spetsialist või lisandunud uued kompetentsid, nt andmekaitse spetsialist³⁹.

Neli aastat peale ühinemist, esimese valimisperioodi järgselt on aga kantselei teenistujate arv vähenenud, seda ühinemiseelsest madalamale tasemele. Selle põhjused peituvad kantselei tööfunktsioonide kriitilisel läbivaatamisel kogu valitsemisstruktuuris. Selline trend on ootuspärane, arvestades, et osa ühinenud KOVide struktuur moodustati ühinemisprotsessi alguses suhteliselt mehaanilise liitmistehte tulemusena varasemate töötajate baasil.

KOV juhtimiskorralduses toimunud muutused hõlmavad ka abiteenistujaid, kelle moodustavad ametiasutuse struktuuris olevad abitöölised (koristajad, haljastustöölised, auto- ja bussijuhid jne), kuna on juhtimiskorralduslik valik, mil viisil KOVid teenuseid korraldavad, sh abitöölisi linna või valla palgal hoiavad või neid teenuseid sisse ostavad.

Selliste lihttööde tegevate abiteenistujate arvukus ja koosseis KOVide lõikes erineb, sõltudes nii varasemast praktikast kui ühinemise järgselt kujundatud organisatsiooni korraldusest, sh hallatavate asutuste olemasolust. Seega kirjeldab nende arvu muutus omavalitsuste juhtimisvalikuid toetavate teenuste korralduses.

Kui vahetult peale ühinemist vähenes abiteenistujate arv ca 10% (66 teenistujat), siis esimese valitsemisperioodi lõpuks oli vähenemine enam kui kaks korda (147 teenistujat). Abiteenistujate arv on ühinemiseelsega võrrelduna vähenenud kolmandiku võrra ja nende osakaal kogu teenistujate arvust on langenud 18%-lt 14%-le. See viitab, et esimese valitsemisperioodi jooksul on mitmetes KOVides tehtud põhimõttelisi valikuid, kas näiteks delegeerida selliste ülesannete täitmine erasektoris teenust sisse ostes või nende funktsioonide täitmine viia eraldi haldus-teenuseid osutavasse hallatavasse asutusse.

Siiski on abiteenistujate osakaal personalist piisavalt suur, et jätkata arutelu nende töökorralduse edasise valiku osas, millele ainult personaliandmete põhjal vastust ei saa anda.

³⁹ Andmekaitse spetsialisti olemasolu muutus 2018.a KOVile kohustuslikuks.

Teenistujate spetsialiseerumine ja professionaalse võimekuse tõus

Üks haldusreformi eesmärkidest on seotud muudatustega ametnike professionaalses võimekuses. Spetsialiseerumine on üks viis ametnike kompetentside tõstmiseks ja sellest tulenevalt teenuste paremaks osutamiseks. Peamised valdkonnad, kus spetsialiseerumine toimus, on sotsiaalvaldkond, arendustegevus, keskkonna ning varade ja hangete valdkond.

Sotsiaalvaldkonnas suurenes peale ühinemist oluliselt lastekaitse spetsialistide arv ja nende arvu kasv jätkub. Samuti on sotsiaalvaldkonnas näha mõningate spetsiifilisemate ametikohtade teket, näiteks märkimisväärselt on lisandunud KOV palgale tugispetsialiste, samuti eestkostele spetsialiseerunud ametnikke. Samas ei näita sotsiaalvaldkonnas linnade ja valdade ametiasutuste struktuuride analüüs täielikku pilti, kuna järjest enam KOVe viib sotsiaalvaldkonna funktsioonide täitmise eraldi ametisse või hallatavatesse asutustesse, näiteks sotsiaalkeskustesse.

Arendusvaldkonnas toimus vahetult peale ühinemist teenistujate arvu vähenemine (-14%). Kuna KOVides oli tööl valdavalt üks arendusspetsialist, siis sellise praktikaga jätkati ka peale ühinemist, ainult üksikutes kohtades oli lisaks näiteks ka ettevõtlusspetsialist.

Esimese valitsemisperioodi järel on näha, et arendusvaldkonna teenistujate koosseis on mõnevõrra suurenenud, mida võib osaliselt põhjendada arendusfunktsiooni tõsisemalt mõtestamisega varasemast suuremas omavalitsuses. Arengu kavandamise tähtsus on strateegilises plaanis kasvanud ja kavandatu elluviimise korraldus ning seire vajab oluliselt enam kompetentse ja ressursse võrreldes väikevallaga. Samuti on seda põhjustanud vajadus omada suuremat pädevust projektide kirjutamises ja nende kaudu lisaressursse hankida. Ka on suurenenud tähelepanu kohalikule ettevõtluskeskkonnale.

Ühinemisjärgse nelja aasta jooksul on lisandunud seitse omavalitsusüksust, kus lisaks arendusspetsialistile on eraldi ka ettevõtluse arendamisega tegelev spetsialist. Ühinemiseelse ajaga võrreldes on selliste omavalitsuste arv kahekordistunud 10-lt 20-le.

Ametnike selgeim spetsialiseerumine toimus varahalduse ja hangete läbiviimise valdkonnas. Kui enne ühinemisi oli vaid ca igas kümnendas KOVis eraldi spetsialist varahalduse või hangete läbiviimise alal, siis peale ühinemisi oli nende arv kahekordistunud ning spetsialist ühes neist valdkondadest oli olemas ca pooltes ühinenud KOVides.

Võttes arvesse, et KOVidel on rohkelt kinnisvara, siis selle otstarbekas kasutus ja haldamine on saanud varasemast enam tähelepanu, mida ilmestab asjaolu, et ühinemisjärgse nelja-aastase perioodi jooksul on lisandunud kümme vastava valdkonna spetsialisti. Siiski tänaseks puuduvad mõlema valdkonna spetsialistid ca viiendikus ühinenud omavalitsustes, kuigi need rollid peaksid olema tagatud, et professionaalselt ja jätkusuutlikult hallata ning arendada KOV vara ja nendesse investeerimist, sealhulgas kahanevate piirkondade väljakutseid silmas pidades.

Võimekus ülesannete täitmiseks spetsiifilisemates valdkondades

Oluliste valdkondadena, milles KOV võimekus on tõusnud, võib tuua välja sisekontrolli ja järelevalve. Kuigi arvuliselt ei ole selle valdkonna teenistujate arv märkimisväärselt kasvanud (60-lt 70-le), siis oluliselt on suurenenud KOVide arv, kus vähemalt üks nendest funktsioonidest on täidetud.

KOV koosseisus olevate sisekontrolli valdkonna ametikohtade osas on muutus esialgu veel väike⁴⁰, kuid oluline samm edasi – valdkonna teenistujate arv on kasvanud 10-lt 15-le. Omavalitsuste osakaal, kus sisekontrolli ametnik koosseisus on olemas, kasvas ühinemiseelselt 5%-lt 2022. aastaks 20%-le.

Järelevalveametnike osas on muutuse mõju olnud ulatuslikum – kui enne ühinemist puudus järelevalvespetsialist pea kolmveerandis ühinenud omavalitsustest, siis tänaseks ainult veidi üle kolmandikus KOVidest.

Samuti on toimunud muutus hariduse korraldamise valdkonna ametnikega mehitatuses.

Kuna paljudes ühinenud KOVides õpilaste arv koolides väheneb, siis on kesksel kohal koolivõrgu juhtimine ja korrastamine suurema KOV halduspiirides. Kui ühinemiste eelselt oli täiskohaga haridusspetsialist olemas 23 KOVis (12%), siis tänaseks on täiskohaga haridusvaldkonna spetsialist pooltes, kuid täielikult puudub jätkuvalt seitsmes KOVis (13%).

Mitmetes ühinenud KOVides saab jätkuvalt täheldada tuumkompetentside puudumist organisatsioon. Näiteks jurist puudub 12, finantsjuht 12 ja keskkonnaspetsialist ühes omavalitsusüksuses.

Ülevaatliku pildi teenistujate arvu muutustest ühinenud omavalitsustes alates 2017. aastast annab tabel 1.

⁴⁰ Lisaks sisekontrolli ametikoha loomisele võib KOV ka teenust sisse osta, sellisel viisil funktsiooni täitmist ei ole käesoleva artikli aluseks olevas analüüsis käsitletud.

Tabel 1. Teenistujate arvu muutused ühinenud kohalikes omavalitsustes
2017, 2019 ja 2022 aasta võrdluses

VALD- KOND	AMETIKOHT	Enne ühinemist (2017)		Peale ühinemist (2019)		Muutus 2017 vs 2019		Peale ühinemist (2022)		Muutus 2019 vs 2022		MUUTUS 2017 vs 2022	
		Arv kokku	Keskmine	Arv kokku	Keskmine	Muutus (arv)	Muutus (%)	Arv kokku	Keskmine	Muutus (arv)	Muutus (%)	Muutus (arv)	Muutus (%)
JUHID	(Abi)valla- vanem/ linnapea	278,0	1,5	130	2,6	-148	-53%	133,6	2,6	3,6	3%	-144	-52%
	Osakonna- juhatajad	92,0	0,5	143	2,8	51	55%	162,4	3,2	19,9	14%	70	77%
TUGI- TEENU- SED	Valla/ Linna- sekretärid	183,2	1,0	51	1,0	-132	-72%	51	1,0	0	0%	-132	-72%
	Juristid	50,3	0,3	66	1,3	16	31%	64,6	1,3	-1,3	-2%	14	28%
	Kantselei	284,8	1,5	304	6,0	19	7%	264,3	5,2	-39,5	-13%	-20	-7%
	Volikogu kantselei	23,7	0,1	27	0,5	3	14%	24	0,5	-3,0	-11%	0	1%
	IT	61,5	0,3	72	1,4	11	17%	68,8	1,4	-3,3	-5%	7	12%
	Kommunikatsi oon	38,4	0,2	62	1,2	23	60%	71,6	1,4	10,1	16%	33	86%
FINANTS	Finantsjuhid	87,0	0,5	59	1,2	-28	-32%	58	1,1	-1,0	-2%	-29	-33%
	Raamatu- pidajad	397,7	2,1	306	6,0	-92	-23%	264,4	5,2	-41,4	-14%	-133	-34%
ARENDUS	Arendus	110,3	0,6	95	1,9	-15	-14%	107,4	2,1	12,4	13%	-3	-3%
	Ettevõtlus	9,8	0,1	13	0,3	3	31%	20	0,4	7,2	56%	10	105%
SOTSIAAL- VALD- KOND	Sotsiaal	538,7	2,9	573	11,2	34	6%	551,7	10,8	-20,9	-4%	13	2%
	Lastekaitse	97,4	0,5	122	2,39	25	25%	145,4	2,9	23,4	19%	48	49%
	Haridus ja kultuur	211,6	1,1	217	4,3	5	2%	235,9	4,6	19,2	9%	24	11%
KOMM.- MAJAN- DUS	Keskfond (sh heakord)	89,1	0,5	81	1,6	-8	-9%	86,1	1,7	5,1	6%	-3	-3%
	Majandus	96,4	0,5	49	0,96	-48	-49%	36,3	0,7	-12,5	-26%	-60	-62%
	Ehitus ja planeerimine	195,7	1,1	206	4,1	11	5%	214,6	4,2	8,2	4%	19	10%
	Maa ja maakorraldus	152,7	0,8	92	1,8	-61	-40%	85,7	1,7	-6,3	-7%	-67	-44%
	Teed ja Transport	19,7	0,1	46	0,9	27	136%	61	1,2	14,6	31%	41	210%
MUU	Haldus/ varad, sh hanked	24,6	0,1	57	1,1	32	131%	68,6	1,4	11,9	21%	44	179%
	Sisekontroll/ järelevalve	60,4	0,3	68	1,3	8	12%	70	1,4	2,1	3%	10	16%
	Töölised	669,7	3,6	603	11,4	-66	-10%	455,5	8,9	-	-25%	-214	-32%
	KOKKU	3772,4	0,89	3440,0	2,93	-332,4	-9%	3280,6	2,81	-139,4	-4%	-471,8	-13%

Tabelist on näha erineva suunaga trende. Ühtede teenistuskohdade osas on toimunud stabiilne vähenemine, näiteks raamatupidajad, majandus- ja maakorraldusspetsialistid ning abitöölised. See on seotud valdavalt standardsete tugiteenuste vajaduse vähenemisega. Aga ka spetsialiseerumise (majandusspetsialistide asemel on nüüd sageli konkreetsete valdkondade – transport ja teed, varahaldus vms spetsialistid).

Teiste osas vastupidi, on toimunud teenistujate arvu kasv, näiteks osakonnajuhatajad, kommunikatsiooni, ettevõtluse, lastekaitse ja hariduse valdkonna ning varahalduse spetsialistid, sisekontrolörid ja järelevalveametnikud. Siin selgitab trendi spetsialiseerumine ja vastavate ametikohtade loomise võimekus, mida varasemalt ei olnud. Mõne valdkonna osas ei ole jätkuvalt optimaalset taset saavutatud.

Kolmandana saab välja tuua teenistuskohad, kus vahetult peale ühinemist on ametikohtade vähenemine pidurdunud ja taas kasvama hakanud või vastupidi, peale ühinemist toimunud kasv on asendunud kahanemisega. Esimeste hulgas on näiteks keskkonna- ja arendusspetsialistid, kus kavandati koosseisud pigem varasema kogemuse põhjal ning suuremas ühendvallas on ilmnenud, et töö valdkonnas on mahukam ja keerukam ning vajab senisest enam ressursi ja oskusi.

Teenistuskohad, kus esialgne kasv on kahanema hakanud, on näiteks juristid, IT spetsialistid ja kantseleitöötajad. Kui viimaste osas võib selle põhjusena eeldada struktuurimuudatusi (nii tegeliku vajadusega kohanemine kui spetsialiseerumine), siis juristide ja IT spetsialistide osas on nende andmete põhjal sellist trendi raske selgitada. Arvestades, et kümnekonnas KOVis vastavad teenistuskohad puuduvad, ei saa seda põhjendada teenistujate arvu optimaalse taseme saavutamise. Pigem võib põhjus olla konkurentsivõime tööturul ja palgatasemes, kuid täpsemate asjaolude selgitamiseks tuleks analüüsida muutusi konkreetsete KOVide tasandil.

Personalitöö kohaliku omavalitsuse fookuses

KOV ja selle teenistujate võimekus ei väljendu ainult teenistukohtade olemasolus, olulised on spetsialistide ja juhtide tööks vajalikud oskused ja nende arendamine. Selle tagamine on KOV juhtide ja personalijuhtide ülesanne.

Siin on arenguruumi: 2021. aasta kevade seisuga oli vaid ligi kolmandikus KOVides personali valdkonnas eraldi personalijuht, personalispetsialist või siis osakoormusega personalispetsialist, kes ka muu valdkonna ülesandeid täitis. Personalijuht oli täiskohaga ainult kuues KOVis 79-st (8%).⁴¹

Valdavalt täidavad personalitööga seotud ülesandeid valla- või linnasekretärid või nende abid (45%). Ligi veerandis (23%) omavalitsustes on personalitöö ülesanded muu valdkonna spetsialisti lisaülesandeks, näiteks kantselei spetsialist, referent, jurist jms. Mitmel juhul on personalijuhi töö vallavanema enda täita (tabel 2).

⁴¹ Noorkõiv, R., Tillemann, K., Viks, A. (2021). Lähtealused KOV inimvara tõhusamaks ja süsteemsemaks arendamiseks ning ministeeriumideülese tegevuse koordineerimiseks KOV inimvara kesksel arendamisel 2022-2025

Tabel 2. Personali ja koolitusega tegelemine kohalikes omavalitsustes

AMETIKOHT	ARV	OSAKAAL		
Personalijuht	6	8%	Personali funktsioon eraldi ametikohal	29%
Personalispetsialist	11	14%		
Personalispetsialist + muu funktsioon	6	8%		
Valla- või linnasekretär	8	35%	Täidab VLS või ta abi	44%
Valla- või linnasekretäri abi	10	9%		
Kantselei spetsialist	5	6%	Täidab muu valdkonna spetsialist	23%
Sekretär / referent	4	5%		
Õigusnõunik / jurist	2	2%		
Muu spetsialist	8	10%	Vallavanem	4%
Vallavanem	3	4%		
KOKKU	79	100		

Allikas: KOV personalitöötajate küsitlus

Kuigi peamise töökoormuse moodustavad personalitööga seotud juriidilised küsimused, tähtsustavad valdkonna spetsialistid personali arendamist ja koolitamist teise olulise ülesandena. Nad peavad nõrka inimressursi juhtimist (töötajate värbamist, karjääriplaneerimist ja motiveerimist, tööalast arengut, oskust enesejuhtimiseks ja tööks kiiresti vahelduvates meeskondades ja erineva kultuuritaustaga keskkondades) peamiseks KOV inimvaraga seotud probleemide põhjuseks.

Uute väljakutsete valguses on KOV juhtimise ja pädevate ametnike tagamiseks vaja ehitada üles personalitöötajate tööd toetav võrgustik. Praegu omavalitsuste esindusorganisatsioonid – nii maakondlikud omavalitsusliidud kui üleriigilisel tasandil Eesti Linnade ja Valdade Liit – sellist rolli ei täida.

Jätakuvalt on vaja seirata ja prognoosida KOV ametnike koolitusvajadust. Selle üks võimalusi on kasutada väljaõppes ja täiendkoolituses kompetentsimudeli põhist lähenemist.

Rahandusministeeriumi eestvedamisel alustati sellega 2015. aastal⁴². 2021. aastal koostatud jätku-uuringuga⁴³ täiendati varasemat KOV teenistujate kompetentsimudelit ja laiendati kirjeldust 7 erialase kompetentsi võrra.

Kokku on nüüd mudelis 11 valdkonnaspetsiifilist kompetentsi: arengu kavandamine, ettevõtluse arendamine, haridus, keskkond, kultuur, maakorraldus, majandus, noorsootöö, ruumiline planeerimine, sotsiaaltöö, teed ja transport ning 5 üldist kompetentsi: avaliku võimu esindamine, suhtlemine, koostöö, enesejuhtimine ja areng ning tulemuslikkus.

Eristatakse üldisi kompetentse, KOV juhtimise üldkompetentse ja ametnike valdkonnaspetsiifilisi erialaseid kompetentse.

Koolitusvajaduseks 2030. aastani prognoositi 202 tuhat koolituspäeva, millest ca 1/3 kulub valdkondlike ning 2/3 (65 %) üldiste kompetentside arendamisele. Koolituspäevade maht hõlmab erinevaid arendustegevusi, mitte ainult korraldatud koolitusi, vaid ka individuaalõppemeetodeid

⁴² Kohalike omavalitsuste ametnike ja töötajate kompetentside kaardistamine ja koolitusvajaduse hindamise analüüsi läbiviimine. Lõpparuanne. Sisekaitseakadeemia ja OÜ Geomedia, 2015.

https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/kov_kompetentsi_loppanaluuus.pdf

⁴³ Öunapuu, T., Tambur, M., Noorkõiv, R., Kivistik, K., Tatar, M. (2021). Kohalike omavalitsuste kompetentside põhise koolitusvajaduse hindamise uuring. Lõpparuanne. <https://omavalitsus.fin.ee/juhendid-ja-uuringud/>

(töö info- ja juhendmaterjalidega, erialakirjandusega, parimate praktikate jagamine, supervisioon, mentorlus, *coaching* jne) ning osalemist konverentsidel ja õppekäikudel.

Kokkuvõttes on kõik KOVid ühinemise järgselt moodustatud teenistuskohdade koosseisu ja struktuuri esimese valitsemisperioodi kogemuse põhjal kohandanud oma vajadustele ja võimekustele vastavamaks.

Need muutused näitavad positiivseid arenguid juhtimises (kasvanud osakonnajuhatajate tasand, optimeeritud struktuure abifunktsioonide osas), spetsialiseerumises (lastekaitse ja haridusvaldkonna spetsialistid) ning spetsiifilisemate töövaldkondade spetsialistidega kaetuses (nt sisekontrollid ja varahaldus).

Positiivse arenguna võib välja tuua arenduse ja keskkonnavaldkonna ametikohtade arvu kasvu esimese valitsemisperioodi järgselt, mis viitab väikevalla praktikate übermõtestamisele ühendvaldades ning on kooskõlas neis valdkondades eeseeisvatele väljakutsetele vastamisega.

Kriitilisemalt võib hinnata tuumkompetentside tagatust, kuivõrd ka haldusreformi järgselt on kümme kond KOVi, kus mõni põhiliste valdkondade spetsialistidest puudub (jurist, finantsjuht).

Väljakutseks on teenistujate süsteemne arendamine, sest selle valdkonna spetsialiste on KOVides jätkuvalt napilt. Seetõttu eeseeisvatel aastatel on kindlasti oluline tõsta inimese arendamise rolli olulisust nii KOVi juhtkonna poolt kui omavalitsuste üleselt (omavalitsusliitude poolt), toetades linna ja valdu oma teenistujate järjest keerulisemaks muutuva töö jaoks vajalike kompetentside tagamisel. Siinkohal on KOV juhtidel oluline mõelda läbi ka infotehnoloogiliste vahendite strateegiline kasutamine töötajate töökorralduses.

Vajalik on luua koolitusmudel, mille puhul töötajatele pakutakse vajalikke lisapädevusi pideva täiendkoolituse raames, integreerides erialase ettevalmistamise laialdaste teadmistega valdkonnaga seotud arengutest ühiskonnas.

1.7 Haldusreformi mõju omavalitsuste haridus- ja noorsootöö korraldusele

PIRET SAPP

Haldusreformiga kujunesid aastal 2017 uued piirid 51 kohalikus omavalitsuses. Protsess mõjutas ka 28 omavalitsust, kes ei ühinenud, sest tekkisid uued koostööpartnerid avalike teenuste ühisel planeerimisel. Seega puudutas haldusreform rohkemal või vähemal määral kõiki omavalitsusi ning seni toiminud koostöömudeleid nii maakondlikul kui üleriigilisel tasandil.

Kuigi koolivõrgu korrastusega tegelesid osad tegusad omavalitsused ka enne haldusreformi, siis hariduskorraldusele tervikuna on haldusreformil pikemas vaates suur mõju. Enne ühinemist oli kümneid omavalitsusi, kus omavalitsuse territooriumil tegutses vaid üks üldhariduskool, haridusvõrgu korrastamine ei olnud arutelu teemaks ning koolijuhi kõrval täitis haridusvaldkonna arenguga seotud ülesandeid vaid vallavanem. 2017. aastal seisti uue väljakutse ees – omavalitsuses tekkis koolide, lasteaedade, noortekeskuste jt haridusasutuste võrgustik, mis eeldas senisest enam strateegilist juhtimist ning valdkonna arengut eest vedavaid spetsialiste.

Haridusvõrgu ümberkorraldamine kirjutati ühinemislepingutega sisuliselt „lukku“ kuni 2021. aasta sügiseni, kui toimusid uued kohaliku omavalitsuse volikogude valimised. Eelmise aasta augustis valminud riigikontrolli aruandes „Omavalitsuse teenuste korraldus endistes keskustes ja nende lähiümbruses pärast haldusreformi“ märgiti, et „haldusreformi käigus sõlmitud valdade ühinemislepingud on seni suuremaid muutusi teenuste ümberkorraldamisel tagasi hoidnud. Jäi ka silma, et olemasoleva säilitamine senisel kujul on saanud lepingutes kohati põhjendamatult palju tähelepanu. Ühinemislepingud keskendusid tihti asutuste endi, mitte nende pakutavate teenuste säilitamisele.“

Haldusreformist on möödas liialt vähe aega, et hinnata suuri muutuseid. Kuid asjakohane on esialgu ka väikesena tunduvate edusammude märkamine ja konstruktiivne kõrvalpilk. Järgnevalt toon lühidalt välja perioodi 2018-2022 edusammud, muudatused ning edasised väljakutsed.

Ühinenud omavalitsuste võimekus arengut kavandada on kasvanud

Edusammuks saab pidada, et 2022. aastaks on pea kõigis ühinenud kohalikes omavalitsustes haridus- ja noorsootöö valdkonda juhtivad spetsialistid/spetsialistide meeskonnad. Enam kui pool-sada omavalitsuste haridusjuhti on oma teadmisi ja oskuseid kasvatanud haridusjuhtidele välja töötatud arenguprogrammides ja toimivad haridus- ja noortevaldkonna spetsialistide koostöövõrgustikud.

Kahjuks on mitmed arengule keskendunud ja koolitatud haridusjuhid juba oma ametist lahkunud. Põhilise töökoha vahetuse põhjusena on toodud usalduse ja sisulise koostöö vähesust poliitilise ja administratiivse juhtimistasandi vahel, mis on takistanud hariduskorralduse muutuseid edukalt juhtida. Samuti on lahkumise põhjuseks olnud madal palgatase.

2021. aasta oktoobris viis Haridus- ja Noorteamet (Harno) läbi küsitluse Euroopa Sotsiaalfondi toel 2016-2021 ellu viidud arenguprogrammis osalenud omavalitsuste hulgas, et kaardistada kohalike omavalitsuste noorsootöö korraldamise koostööd puudutavaid aspekte. Olulisemaks väljakutseks

kohalikul tasandil on strateegiline planeerimine, kvalifitseeritud töötajate puudus ja motiveeriv töötasu. Teadlikumate otsuste tegemiseks on esile tõusnud teemad, mis soodustavad kohalikul tasandil noortevaldkonna teenuste seiramist, analüüsimist, planeerimist ja arendamist, nt andmeteadlikkus ja andmehaldus, kvaliteedinäitajad.

Ühinemisjärgsel perioodil on omavalitsused suurt tähelepanu pööranud haridusvaldkonna arenguanalüüside koostamisele. Paljud haridusvõrgu analüüsid on valminud väliseksperte kaasates ning neid on koostatud nii ühe omavalitsuse, piirkonna kui ka maakondlike omavalitsusliitude tasandil. Eesti Linnade ja Valdade Liidu ning Haridus-ja Teadusministeeriumi koostöös valminud juhendmaterjalid, mis on kättesaadavad liidu veebilehel, on abiks kohalikele omavalitsustele muudatuste mõtestamisel ja rakendamisel.

Otsustusvõimekus ja muutuste eestvedamine on olnud seni tagasihoidlik

Kavandamise protsessist on veelgi suurem väljakutse sellele järgnev: otsustamine, muudatuste rakendamine ja seire. On ühinenud omavalitsusi, kelle sihikindel töö on jõudnud tulemuseni ka siis, kui esialgsed otsused on saanud tagasilööke ning on omavalitsusi, kes on koostanud haridusvõrgu korrastamise lähteülesande ja finantseerinud omavalitsuse eelarvest analüüse, kuid järgnevaid samme ei ole mitme aasta jooksul tehtud.

Julgus teha analüüsidel põhinevaid otsuseid, mida on kogukonda kaasavalt arutatud, näitab selgelt omavalitsuse võimekuse kasvu. Mitte kõigis omavalitsustes ei ole haridusvõrgu ümberkujundamine peatunud. Perioodil 2018-2022 tehti enam kui 50 otsust haridusasutuste ümberkorraldamiseks. Kõige enam ühendati lasteaedu ja põhikooli, jätkates ühe asutusena, lõpetati gümnaasiumiastme tegevus, riigi pidamiselt võttis omavalitsus üle suuremat tuge vajavate laste põhikooli ning riigile anti üle gümnaasiumiastme pidamine, sh täiskasvanute üldhariduskoolide pidamine.

Suleti ka kooli piirkondades, kus jätkusuutliku haridusvõrgu otsused jäeti enne haldusreformi tegemata (st koolide sulgemine ei toimunud haldusreformi, vaid laste vähesuse tõttu). Omavalitsuste ja riigi koostöös on jätkatud ühinemisjärgsel perioodil suuremahuliste põhikoolitaristu projektide elluviimist ja riigigümnaasiumide loomist.



Paide oli ühe esimesena huvitatud riigigümnaasiumi loomisest. 2021. aastast tegutseb Paide Gümnaasium ajaloolises majas aadressil Posti tänav 12. Paide linn saab nüüd keskenduda alus-, põhi- ja huvihariduse kvaliteedi tagamisele. HTM

Omaavalitsuste ja keskvalitsuse ühiseks eesmärgiks on avalikus kasutuses olevate hoonete kasutuse ja investeringute optimeerimine ning valdkonnaülene teenuste integreeritus. Juba 2016. aastal märkis riigikontroll auditiaruandes „Ülevaade omaavalitsuste hoonestatud kinnisvarast ja selle haldamisest“, et omaavalitsustel tuleb mõelda haldusreformi raames läbi, milliseid hooneid nad tulevikus tegelikult vajavad, sest ei riigil ega omaavalitsustel ole võimekust ja vajadust korda teha kõik täna omaavalitsuste omandis olevad haridus-, kultuuri ja sotsiaalasutused.

Riigi antav toetusraha peaks olema omaavalitsuse enda investeringuraha täienduseks, eelkõige sellist tüüpi hoonete korrastamiseks, mille jätkusuutlikkuses on võimalik veenduda (nt jätkusuutlikud haridushooned). Seetõttu on Vabariigi Valitsuse ja omaavalitsuste eelarveläbirääkimiste protsessis kokku lepitud suunas luua kohaliku tasandi hariduskeskuseid, kuhu võimalusel koondada alus- ja põhihariduse, huvihariduse, noorsootöö ning spordi- ja kultuuritegevus. Mitmetes omaavalitsustes ongi jõudsalt selles suunas liikumine toimunud, üha enam on nõ riskus-
tatavaid hooneid, erinevaid valdkondi siduvaid ühendasutusi.

Omaavalitsustel soovitaks avatult ja kaasavalt arutada, kuidas panna haridus-, noorte- ja sotsiaalvaldkonna spetsialistid tööle valdkondade üleselt, mitte ainult ühte valdkonda, vaid erinevate elanike sihtgruppide vajadusi teenivalt. Uusi koostöömudeleid omaavalitsuse sees ja omaavalitsuste üleselt tuleks näha veel rakendamata võimalusena.

Hariduse ja noorsootöö juhtimiskvaliteet ja töötajatele väärtuspakkumise kujundamine on omaavalitsuse kätes

Omaavalitsusel on juhtimiskvaliteedi kujundaja võtmeroll ja suur autonoomsus juhtide värbamisel, hindamisel, arendamisel ja tasustamisel. Vabadus tähendab ka vastutust süsteemi luua ja arendada. Tunnustust väärivad omaavalitsused, kes on oma haridusasutuste juhtide arendamist ja tasustamist enam märganud. Julgen siiski arvata, et investeringud taristusse on olnud omaavalitsustel seni suurema tähelepanu all kui investeerimine inimestesse.

Tuginedes minuomavalitsus.ee andmetele, selgub, et kõikide koolijuhtidega pidas 2021. aastal regulaarseid arenguestlusteid vaid ca 40% omaavalitsustest. Haridus- ja Noorteamet saab pakkuda nii praegustele kui tulevastele koolijuhtidele arenguprogramme, aga kui regulaarne tagasiside koolijuhile kooli pidajalt puudub, siis süsteemi tasandil hariduskorralduse sisulise võimekuse kasv on vaid näiline.

Rahuloluküsitlused koolide juhtimiskvaliteedi ja juhtimiskultuuri analüüsimiseks on tulemuslikumad, kui need ei ole ühekordsed juhtumipõhised algatused, vaid toimuvad terviksisüsteemis juhtide ja koolide arengu süsteemse hindamisega.

Sellel kevadsuvel korraldatud koolijuhtide konkursid on näidanud selgelt, et muutusi juhtida suutvate koolijuhtide järelkasv on napp. Olulisim tegur, mis mõjutab koolijuhi ameti atraktiivsust, on kindlasti töötasu. Tuginedes riigi raamatupidamise ja Eesti Hariduse Infosüsteemi andmetele on koolijuhtide palgad kasvanud perioodil 2018-2021 õpetajate keskmiste palkadega võrreldes küll enam (õpetajatel 10%, koolijuhtidel 17%), aga koolijuhi ja õpetaja keskmise palga vahe (ca 20%) on liialt väike selleks, et värvata kooli juhtima tugeva arengupotentsiaaliga inimesi. Saldoandmik 2021 andmetel oli kõrgeim koolijuhi (so direktor, õppejuht) keskmine brutokuupalk Kiili vallas (2843 eurot). Ühinenud omaavalitsustest mahtus TOP 10 sekka vaid Saue vald (2396 eurot). Väikseim koolijuhi keskmine palk oli eelmisel aastal 1157 eurot ning 18 omaavalitsuses oli koolijuhi keskmine palk madalam kui üldhariduskooli õpetaja keskmine palk, so 1632 eurot.

Kui arengumeelsete juhtide pink on lühike, ressursid piiratud ja pakutavad tingimused koolijuhte ei kõneta, siis on vaja mõelda raamist välja. Kas meil on vaja koolimajade juhte, kes on lõviosas olemasoleva vormi administraatorid? Või vajame koolis töötavate ja õppivate inimeste eestvedajaid, inspireerijaid, muutuste juhte, mille vajalikkust oleme juba aastakümne jagu hariduses deklareerinud?

Kas koolijuht on suuteline juhtima ka mitmes majas tegutsevaid inimesi? Kas üldhariduskool, huvikool ja noortekeskus saavad töötada ka ühe asutuse ja juhiga? Milline võiks olla juhtimisstruktuur, mõistlik juhtimisulatus ja juhtidele kohane palgatase, kui meil on tänasega võrreldes vähem juhte?

Julgustan juhtimisstruktuuri muudatuste võimalusi avatult arutama, lähtudes põhimõttest, et kaasaegse juhi rolliks on eelkõige inimeste ja haridussüsteemis vajalike muutuste juhtimine.

On tõsiasi, et paljudes omavalitsustes personaliarenduse valdkonna asjatundjaid ei ole ning töötaja väärtuspakkumisega tegelemine on alles lapsekingades. Väärtustatud töötasu kõrval on töötaja värbamisel/hoidmisel olulised ka organisatsiooni juhtimiskultuur, arengu- ja karjääri-võimalused, paindlik töökorraldus ja hüved. On heameel, et Rahandusministeeriumi tellimusel ja koostöös erasektori ning omavalitsustega on valminud analüüs⁴⁴, mis sisaldab ettepanekuid kohalike omavalitsuste personali arendamise valdkonna probleemide lahendamiseks järgneval 5-10-aastaselt perioodil.

Ministeeriumiteülene juhtrühm omavalitsuste võimekuse tõstmiseks keskselt koordineeritud personali arendustegevusteks ministeeriumide ja üleriigilise omavalitsusliidu koostöös saab olla edukas vaid siis, kui iga omavalitsus eraldiseisvalt ja omavalitsuste liidu tasandil konkreetseid arendustegevusi päriselt mõtestab ja ellu rakendab.

Haridus- ja Teadusministeerium on koos partnerite, sh omavalitsuste esindajatega välja töötanud „Õpetajate järelkasvu tegevuskava“⁴⁵, mis võimaldab koostada igal omavalitsusel selge plaani oma koolijuhtide ja õpetajate süsteemseks arendamiseks ja järelkasvuks. Heameel on, et mitmed haridusjuhid on juba hakanud konkurentsivõimelise töötasu kõrval mõtestama töötaja väärtuspakkumist laiemalt. Süsteemi tasandil muutuste juurutamisel on omavalitsustele abiks Eesti Linnade ja Valdade Liidu eest veetav pilootprojekt „Õpetaja töö- ja palgakorralduse kaasajastamine“, kus on eesmärgiks võimestada omavalitsuste meeskondi (haridusjuht, personalijuht, jurist, finantsjuht, infojuht jne).

Võimekuse valem?

Kokkuvõtvalt saab öelda, et omavalitsuste haridusvaldkonna planeerimise võimekus on haldusreformi järgselt kasvanud, kuid otsuste ja rakenduse ni ei ole paljudes kohtades jõutud.

Suures plaanis on olulisemad kolm aspekti, mis näitavad järgneva 5-7 aasta jooksul, kas omavalitsuse suutlikkus hariduse ja noorsootöö korraldamisel on kasvanud või mitte.

- 1) Võimekus strateegilisi ja jätkusuutlikke muutusi kavandada, ellu rakendada ja seirata pikemalt kui üks valimisperiood, st vaadena vähemalt 10-15 aastat.
- 2) Väärtuspakkumine töötajale.
- 3) Võrgu korrastamine.

⁴⁴ <https://www.ibs.ee/projektid/kohalike-omavalitsuste-kompetentside-pohise-koolitusvajaduse-hindamise-metoodika-ja-analuus/>

⁴⁵ https://www.hm.ee/sites/default/files/jarelkasvu_arnengusuunad_aastani_2026_mai_2021.pdf

Omavalitsuste arengukavade seirearuannetes, mida üldjuhul koostatakse ja avalikustatakse igal aastal, vääriks nende teemade sisulises arengus edasiliikumine küll senisest rohkem tähelepanu.

Nõustun Taani Sise-ja Majandusministeeriumi ametniku Soren H. Thomseniga, kes 2019. aastal jagas meie omavalitsustele Rahandusministeeriumi korraldatud konverentsil „Tugev omavalitsus = tugev riik“ Taani haldusreformi kogemust sõnadega: „Kui soovite tugevate omavalitsuste põhistsüsteemi, siis on vaja kasvatada kompetentsi. Võimekas omavalitsus on eestvedaja, juhib kohalikul tasandil strateegiliselt olulisi ja vajadusel ka esialgu ebapopulaarsena näivaid muutusi ja võtab valitsuse või parlamendi süüdistamise asemel ise vastutuse.“

1.8 Omavalitsuste finantsvõimekus pärast haldusreformi

ANDRUS JÕGI, SULEV LIIVIK

Haldusreformi tegemisel rõhutati, et reformi tulemusel tekkivad suuremad kohalikud omavalitsused (edaspidi KOV) on finantsilised võimekamad. Kas nii on läinud, selle kindlakstegemiseks tuleb kõigepealt leida vastus küsimusele, kuidas finantsvõimekust hindama peaks. Haldusreformi eelnõu seletuskirjas ei täpsustatud, missuguste kriteeriumite alusel seda teha. Artikli koostamisel on võetud aluseks erinevad kasutuses olevad KOV finantsvõimekuse näitajad.

KOVide finantsvõimekust mõjutavad paljud tegurid nagu üldisest majanduslikust arengust tingitud tulude kasv ja saadud toetuste suurenemine. Neid tegureid tuleb artiklis käsitleda, et luua õige taustsüsteem.

Otseselt ühinemisega seonduvalt maksis riik KOV-dele ühinemistoetust 2017.–2019. a kogumahu 65 mln eurot, millest 50 mln kasutati investeeringuteks. Lisaks ühinemistoetusele otsustas riik suurendada KOV laekuva tulumaksu osa suurust ja tasandusfondi mahtu aastatel 2018–2020.

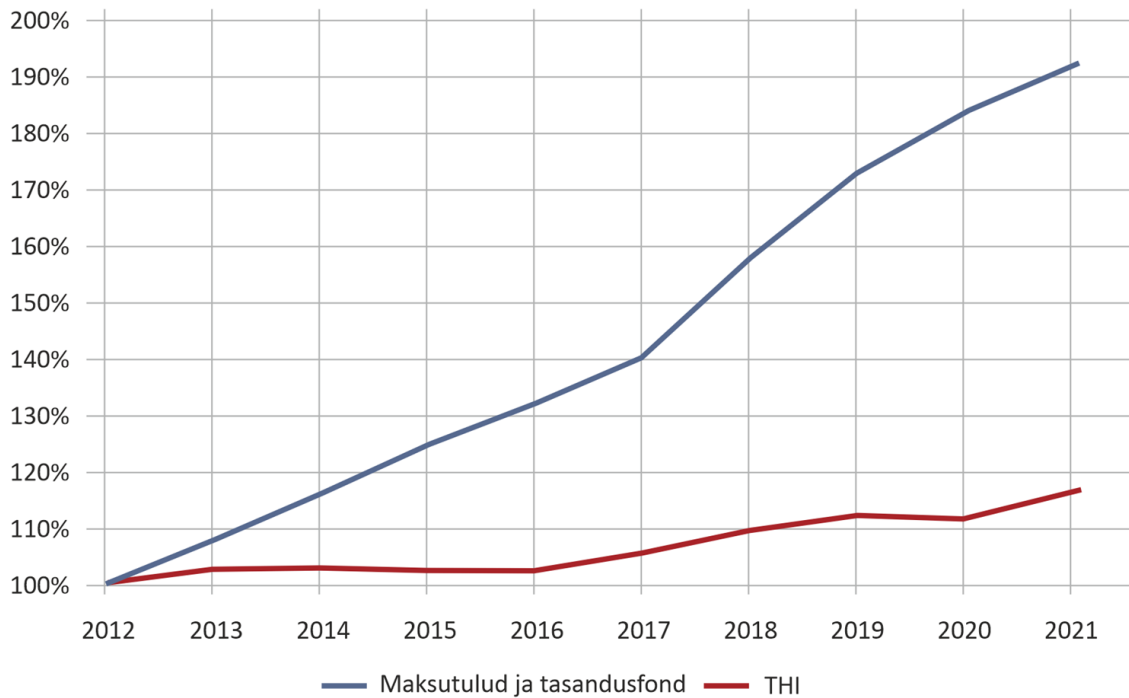
See oli seotud üldise poliitilise lubaduse täitmisega, et haldusreformi korral suurendatakse ka KOVide tulubaasi.

KOV tulumaksu määra suurendati järk-järgult alates 2018. a ja kokkuvõttes 0,3 protsendipunkti võrra 11,96%-le (s.o ca 34 mln eurot lisalaekumist igal eelarveaastal 2021.a hindades) ja tasandusfondi lisandus 25 mln eurot. Kokku oli sellega KOV tulumaksu ja tasandusfondi laekumine 2021. aastal suurem 59 mln euro võrra ehk 4,2% rohkem kui sellist tulubaasi kasvu ei oleks olnud.

Lisaks on vaatlusperioodil suurenenud KOVide muude riigieelarveliste toetuste kogumaht, aga neid ei saaks seostada haldusreformi toimumisega. Tuleb rõhutada, et tulubaasi suurendamine mõjutab kõiki KOVe, olenemata ühinemisest või mitteühinemisest.

Artiklis on analüüsitud finantsvõimekuse muutust ühinenud ja mitteühinenud KOVide gruppis, et tuvastada võimalikke erinevusi, mis aitaks välja tuua haldusreformi mõju. Siinkohal tuleb aga arvestada, et paljud mitte-ühinud on elanike arvult suuremadki kui ühinemise järgselt tekkinud KOV-id. Samas mitte-ühinenud alla 5000 elanikuga KOV-e on alles jäänud vaid seitse ehk neid on liiga vähe, mis muudab oluliselt keerulisemaks tuvastada just ühinemisest tingitud mõjusid KOV-de finantsolukorrale.

Haldusreformi tulemusena KOV tulubaasi kasvatamine on andnud lisahoogu nende tulude niigi kiirele kasvule - viimase kümne aasta jooksul on KOV maksutulude ja tasandusfondi laekumine kasvanud pea kaks korda (2021 vs 2012). Tulude kasv on olnud oluliselt kiirem kui inflatsioon, mis on samal perioodil kasvanud 17% (vt võrdlust joonis 1).



Joonis 1. KOV maksutulude ja tasandusfondi kasv võrreldes inflatsiooniga

Inflatsioonist kiirem kasv on tõstnud oluliselt KOV-de reaalselt võimekust oma teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamisel, aga ka aidanud neil oma töötaja reaalsissetulekut suurendada. Kuna 40% omavalitsuste kuludest moodustavad tööjõukulud inimestele, kelle najal kõik kohalikud teenused üleval püsivad, siis nendele väärrika töötasu pakkumine ja sellega kvaliteetsete teenuste hoidmise võimekus on kohalikul tasandil väga oluline.

Nagu tabelist nr 1 näha, siis ühinejad on suutnud oma ametnike töötasu konkurentsivõimet kasvatada 2021. a võrreldes ühinemiseelse 2016. a, samas kui mitte-ühinejate puhul on see langenud. Muude töötajate töötasu konkurentsivõime on paranenud nii ühinenud kui mitte ühinenud KOV-des, kuigi alla 5000 elanikuga mitte-ühinenud KOV-des⁴⁶ on see kasv olnud keskmisest aeglasem.

Tabel 1. Ametnike keskmine töötasu riigi keskmisest palgast

Ametnike töötasu riigi keskmisest		2016	2021	Muutus
Kõik KOV-d	Ühinenud	107%	112%	4%
	Mitte ühinenud	141%	133%	-7%
Enne ühinemist alla 5000 el ⁴⁷	Ühinenud	104%	108%	5%
	Mitte ühinenud	111%	107%	-4%

⁴⁶ Siia gruppi kuulub 3 väikesaart (Kihnu, Ruhnu, Vormsi), Kadrina vald, Loksa linn, Muhu vald ja Nõo vald. Kuna grupi koosseis on väga väike ja eripärane, siis selle pinnalt oluliste järelduste tegemisel tuleks jääda ettevaatlikuks.

⁴⁷ Siin ja edaspidi on ühinenud omavalitsuste puhul arvestatud elanike keskmise arvuga **enne** ühinemist. Ehk näiteks kui ühines viis 2000 elanikuga omavalitsust 10000 elanikuga omavalitsuseks, siis antud jaotuses on ta arvestatud siiski alla 5000 elanikuga KOV-iks. Eesmärk on vaadelda väikeste omavalitsuste erinevat käekäiku, kus ühes ühinesid suureks omavalitsuseks ja teised jäid endiselt väikeks.

Tabel 2. Muude töötajate keskmine töötasu riigi keskmisest palgast

Muude töötajate töötasu riigi keskmisest		2016	2021	Muutus
Kõik KOV-d	Ühinenud	74%	78%	5%
	Mitte ühinenud	81%	88%	7%
Enne ühinemist alla 5000 el	Ühinenud	71%	75%	5%
	Mitte ühinenud	74%	77%	3%

Haldusreformi mõte on, et väiksemate KOVide ühinemisel peaks vähenema juhtimise ja tugiteenuste kulude osakaal. Ei ole ju vaja nii palju juhte, raamatupidajaid jne. Seega võtame vaatluse alla juhtimiskulude⁴⁸ osakaalu põhitegevuse tuludes.

Tabel 3. Juhtimiskulude osakaal põhitegevuse tuludest

Osakaalud		2016	2021	Muutus
Kõik KOV-d	Ühinenud	11,3%	10,7%	-0,6%
	Mitte ühinenud	10,2%	9,6%	-0,6%
Enne ühinemist alla 5000 el	Ühinenud	12,4%	11,1%	-1,3%
	Mitte ühinenud	11,9%	12,7%	0,7%

Nagu tabelist nr 3 näha, siis ühinejatel ja mitte-ühinejatel on juhtimiskulude osakaal põhitegevuse tuludest ühtemoodi vähenenud 0,6 protsendipunkti. Samas kui vaadata enne ühinemist alla 5000 elanikuga KOV-e, siis on mitte ühinenutel valitsemiskulude osakaal kasvanud, aga ühinenutel vähenenud kaks korda rohkem kui keskmiselt.

Tulubaasi kiire kasv väljendub ka mitmetes KOV finantsseisu kirjeldavates näitajates nagu näiteks põhitegevuse tulemi osakaal põhitegevuse tuludest, põhitegevuse tulemi võrreldes amortisatsiooniga, netovõlakkoormus põhitegevustuludest või ka investeeringutesse panustanud omavahendite osakaalu (ja mahu) kasvus.

Põhitegevuse tulemi põhitegevuse tuludest on perioodil 2016-2021 kasvanud KOV-des keskmiselt 11,6-lt %-lt 11,9%-le. See on toimunud peamiselt ühinenud KOV-de tegevuse tulemusena (mitte-ühinenutel on see veidi langenud). Samas on see näitaja aastate lõikes olnud kõikum ja 2021. a tulemusi on mõjutanud nii COVID-19 kui ka eelmise aasta lõpus suurenenud inflatsioon. Seega on ühinemise mõju selle muutusele keeruline hinnata.

Tabel 4. Põhitegevuse tulemi põhitegevuse tuludest

Põhitegevuse tulemi põhitegevuse tuludest		2016	2021	Muutus
Kõik KOV-d	Ühinenud	9,9%	10,4%	0,5%
	Mitte ühinenud	13,0%	12,9%	-0,1%
Enne ühinemist alla 5000 el	Ühinenud	9%	10%	0,1%
	Mitte ühinenud	10%	12%	2,3%

Haldusreformi üks hüpotees on, et halduskulude kokkuhoidu on võimalik suunata teenuste parandamise ja elukeskkonna arendamise muuhulgas ka läbi investeeringuvõime suurenemise.

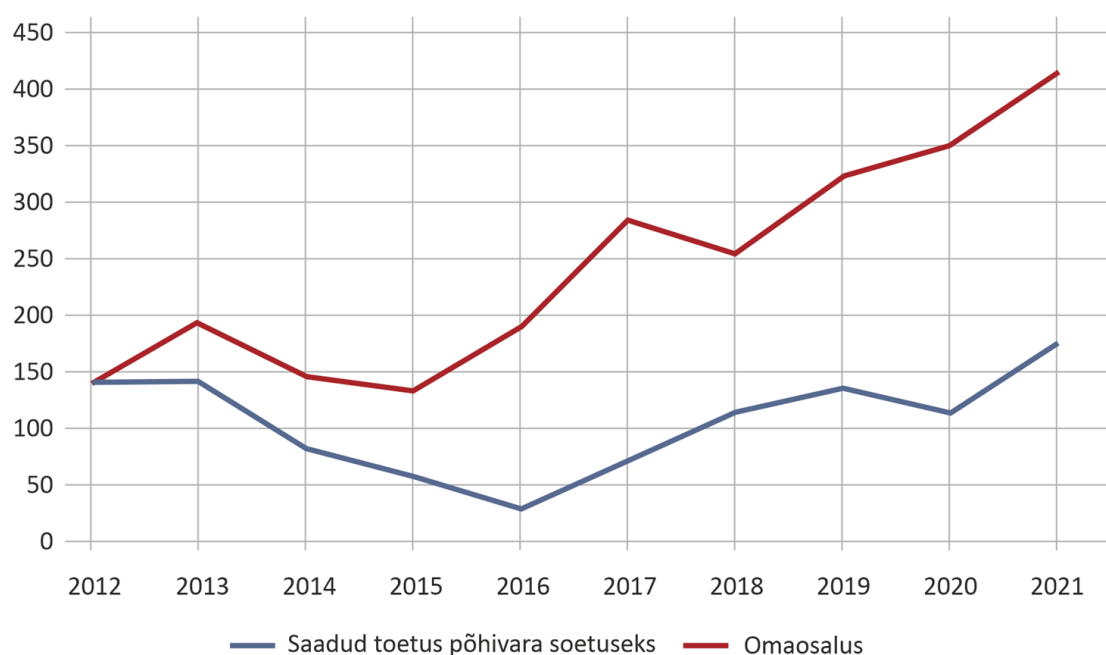
⁴⁸ Juhtimiskulud on mõõdik riigiraha.fin.ee's, mis koosneb põhitegevuse kuludest tegevusaladel algusega 01 (v.a 01700, 01800) ja tegevusalad 03600, 04900, 05600, 07600, 08600, 09800, 10900.

Üheks seda iseloomustavaks näitajaks oleks eelpool vaadatud põhitegevuse tulemi kasv põhitegevuse tuludest. Samuti hea mõõdik siin oleks põhitegevuse tulemi kõrvutamine amortisatsiooniga, sest see näitab, kui suur peab olema põhitegevuse tulemi tagamaks olemasoleva vara säilimist omavahendite arvelt. Antud näitaja on kasvanud nii ühinejatel kui ka mitte-ühinenutel, kuid viimastel isegi kiiremini.

Tabel 5. Põhitegevustulemi amortisatsioonikuludest

Osakaal		2016	2021	Muutus
Kõik KOV-d	Ühinenud	81%	103%	23%
	Mitte ühinenud	140%	183%	43%
Enne ühinemist alla 5000 el	Ühinenud	75%	98%	23%
	Mitte ühinenud	78%	113%	35%

Tervikuna on hea tulubaasi kasv aidanud kasvatada ka investeringuteks suunatud KOV-de enda osalust. Aastaks 2021.a panustasid KOV-d investeringuteks omavahendeid 416 mln eurot, mis on 2,2 korda rohkem kui 2016. aastal ja samuti 2,2 korda kõrgem kui oli KOV-de amortisatsioonikulud 2021. aastal. Seejuures põhivara soetuseks saadud toetuste maht on võrreldes 2012. aastaga kasvanud vaid 34 mln eurot.



Joonis 2. Investeeringud (põhivara ja osaluste soetus ja selleks antud toetused) katteallika lõikes mln eurot

Eraldi väärib analüüsimist, kas ühinemise tulemusena on muutunud ka kulude jaotus valdkonniti? Analüüsis on valdkondlikest kuludest välja võetud investeringute kulud. Tabelist 6 on näha, et ühtlaselt nii ühinejatel kui mitte-ühinejatel on kasvanud haridusvaldkonna osakaal kahe protsendipunkti võrra ja sotsiaalvaldkonna rahastamine 1 protsendipunkti võrra. Vähenenud on kultuuri- valdkonna kulude osatähtsus ja seda mitte-ühinejatel rohkem kui ühinenud KOV-del. Seejuures mitte-ühinenud alla 5000 elanikuga KOV-des on üldtrendist erinevalt siiski hariduskulude osakaal vähenenud ja sotsiaalse kaitse kulude osakaalu kasv olnud palju väiksem.

Tabel 6. Põhitegevuse kulude valdkonniti jaotuste osakaalude muutus 2016-2017 vs 2020-2021

Valdkond	Kõik KOV-d		Enne ühinemist alla 5000 el	
	Ühinenud	Mitte-ühinenud	Ühinenu d	Mitte-ühinenud
Üldvalitsemine	-2,1%	-0,2%	-3,1%	0,4%
Majandus ja kommunaal	-0,4%	-1,2%	0,1%	0,4%
Sotsiaal ja tervishoid	1,1%	1,1%	1,2%	0,3%
Kultuur	-1,4%	-2,3%	-1,5%	-1,7%
Haridus	1,9%	2,3%	2,3%	-0,5%
Muu (peamiselt keskkonnakaitse)	0,9%	0,3%	1,1%	1,0%

Haldusreformi järgselt kuni praeguseni ei ole KOVide finantsautonoomias olulisi muutusi toimunud. KOVide maksuautonoomia on endiselt OECD riikide madalaim⁴⁹.

Aastast 2024 hakkavad kehtima uued maade maksustamishinnad koos uute maksimaalsete maamaksumääradega, mis suurendab KOVide võimalusi ise maksutulu koguda⁵⁰.

Sihtotstarbeliste toetuste osakaal KOVide tuludes on endiselt kõrge⁵¹, kuigi riigieelarve KOVide toetusfondist on üksikuid toetusi tulubaasi antud (jaotatuna tulumaksu ja tasandusfondi kaudu).

Kokkuvõtvalt ei saa öelda, et ühinenud või mitte-ühinenud KOV-de finantsiline olukord oleks kuidagi oluliselt erinevalt muutunud. Haldusreform tõi kaasa väga arvestatavas mahus suurema tulubaasi kõigi KOV-de jaoks.

On näha seda, et ühinemise järgselt on üldvalitsemise kulude osatähtsus eriti ühinenud omavalitsuste puhul vähenenud. Samas ei tegutse omavalitsus kasumit taotleva üksusena ning kõik, mille arvelt on suudetud oma efektiivsust tõsta, on suunatud tagasi elanike heaolu parandamise teenuste kvaliteedi või kättesaadavuse tõstmise kaudu.

⁴⁹ Paremad avalikud teenused läbi KOV võimestamise <https://fin.ee/media/5646/download>

⁵⁰ Maa hindamise seaduse, maamaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus <https://www.riigiteataja.ee/akt/110032022002>

⁵¹ Paremad avalikud teenused läbi KOV võimestamise <https://fin.ee/media/5646/download>

1.9 Poliitiline konkurents ühinenud kohalikes omavalitsustes

KERSTEN KATTAL

Sissejuhatus

Euroopas toimus esimene suurem kohalike omavalitsuste ühinemisreformide laine 1970ndatel aastatel. Sellega koos algas senini kestev debatt KOV suuruse ja demokraatia ning suuruse ja efektiivsuse üle, kuna ühinemistes kui omavalitsuste mastaabi kasvus nähti lahendusi tekkinud valitsemise väljakutsetele.

Ühelt poolt on arvukate uuringute käigus otsitud nii majanduslikus kui demokraatlikus mõttes optimaalse suurusega KOVi, kuid nii varasemate kui viimaste aastate uurimistööde järeldused näitavad, et empiirilisel tõestatud õiget omavalitsuse suurust ei ole olemas⁵². Samas arvukalt uurimusi on tõestanud ühinemiste, st omavalitsuse territoriaalse suurenemise, nii positiivseid kui negatiivseid mõjusid.

Käesoleva artikli fookuses on KOV demokraatlik toimimine. Üks selle valdkonna debatte on keskendunud omavalitsuste kui kogukondade demokraatliku sisendi ja osaluse rollile kohalikus valitsemises ja oma elukeskkonna kujundamises.

Ajalooliselt on KOV põhiroll olnud kogukonnast tõusetuvate küsimuste lahendamine ja selleks vajaliku kogukondliku omavalitsuse toimimise tagamine. Omavalitsuste suurenedes on kasvanud nende roll avalike teenuste tagamisel ja see on toonud kaasa vajaduse muuta kohalikus valitsemises osalemise ja kaasamise praktikad. Näiteks Alltes jt⁵³ (2021) on näidanud, et ühinenud omavalitsustes on valimisaktiivsus langenud, seevastu Larsen⁵⁴ (2002), et poliitiline osalus on väiksemates omavalitsustes kõrgem, kuid KOV suurus ei mõjuta huvi kohaliku poliitika vastu, hoiakuid ega teadmisi kohaliku poliitika suhtes.

Samas uuringutes on leitud, et suuruse kasvades kodanike vahetud kontaktid võimuesindajatega küll vähenevad, kuid paraneda võib demokraatia institutsionaliseeritud kanalite kvaliteet (nt koda-nikuühenduste ja/või parteide kaudu). Varasemad ühinemiste analüüsid Eestis on näidanud samuti kodanikuühiskonna aktiivsuse kasvu.

Eelnevast tõusetub käesoleva artikli esimene eesmärk – analüüsida, millised muutused on toimunud kohalike valimiste valimisaktiivsuses.

Suured omavalitsused on erakondadele atraktiivsemad poliitiliste huvide realiseerimiseks. Omavalitsuste ühinemise eel oli üks hirmusid erakonnapoliitika liigne imbumine KOVidesse ja poliitilise võimuvõitluse kasv. Erakondade roll kohalikul tasandil varieerub Euroopa riikides suuresti

⁵² Vt nt Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S. (2021) Jurisdiction size and local government effectiveness: Assessing the effects of municipal amalgamations on performance. *European Journal of Political Research*, 60: 153-174. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12394>

⁵³ Allers, M., de Natris, J., Rienks, H., de Greef, T. (2021) Is small beautiful? Transitional and structural effects of municipal amalgamation on voter turnout in local and national elections. *Electoral Studies*, Volume 70. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2021.102284>

⁵⁴ Larsen, C.A. (2002) Municipal Size and Democracy: a Critical Analysis of the Argument of Proximity Based on the Case of Denmark. *Scandinavian Political Studies*. Vol. 24, No. 4, 317-332

– näiteks kohalikud valimisliidud said Soomes vaid 2,1%, Taanis 4,2% ja Rootsis 4,7% häältest – Eesti paigutub võrdlevas kohaliku tasandi parteipoliitilisuse pildis keskmike hulka⁵⁵.

Artikli teine eesmärk on analüüsida, kuidas on ühinemiste järel erakondade ja valimisliitude roll kohalikus poliitikas muutunud.

Eesti väikevaldadele oli iseloomulik nõrk poliitiline konkurents ja liidrikeskus. Samas ei ole see midagi eriskummalist võrdlevas vaates.

Kohaliku tasandi poliitika kipubki olema liidrikeskne, toetuma hästi püsivatele ja kogenud poliitilistele liidritele.

Teisalt eliidi ringlus ja võimude vahetumise võimalikkus – võimalus erinevateks koalitsioonideks ja valijate eritüübiliste huvide esindamiseks – on demokraatia kvaliteedi olulised näitajad. Samas püsiv poliitiline eliit aitab kaasa professionaalsemale poliitika teostamisele, poliitilisele stabiilsusele, valitsemise järjepidevusele (strateegilisusele) ja suuremale usaldusele kogukonnas.

Eesti kohalike omavalitsuste volikogu ja valitsuse suhete mehhanism on nn kabinetimudel⁵⁶, mis eeldab valla/linna täitevvõimu ja seda juhtiva valla/linnavalitsuse toetumist volikogu enamuse baasil moodustatud koalitsioonile. Nõrk poliitiline konkurents, kus koalitsioonide moodustamine ei ole vajalik või võimalik, ja samal ajal stabiilne ja tugev poliitiline eliit võivad viia majoritaarse valitsemismehhanismini.

Artikli kolmas eesmärk on analüüsida, kuidas on Eesti KOVides muutunud poliitiline konkurents.

Osa uuringuid on näidanud, et suurem poliitiline konkurents aitab kaasa mitte ainult demokraatlikule valitsemisele, vaid võib viia ka valitsemise kvaliteedi kasvuni. Ühelt poolt on see arusaadav esindusdemokraatia toimimises, kus suurem mitmekesisus võimaldab rohkem valikuid. Aga teisalt on poliitilist konkurentsi nähtud ka ühe muutujana, mis võib aidata kaasa KOV tegevuse tulemuslikkusele.

Artikli neljanda eesmärgina püüame analüüsida, kas Eestis on sellised seosed võimalik tuvastada.

Kõiki eeltoodud aspekte võib KOV suurus ja seega ühinemisreform mõjutada. Kuid nagu öeldud, siis eri riikides tehtud uuringud näitavad vastandlikke tulemusi. Ilmselt suurusest olulisemgi muutuja kohaliku tasandi poliitika toimimises on institutsionaalne keskkond ja poliitiline kultuur. Siiski oli haldusreformi üks eesmärke saavutada tugevam kohaliku tasandi esindus- ja osalusdemokraatia. Käesolevas artiklis püüame esindusdemokraatia ja sellega seotud poliitilise konkurentsi näitajatesse sisse vaadata.

Metoodika

Analüüs tugineb kolmele empiirilisele andmestikule.

Esiteks, Eesti kohaliku tasandi poliitilise konkurentsi andmebaasile, milles on alates 2002. aasta kohalikest valimistest kodeeritud valimiste poliitilist konkurentsi kirjeldavad muutujad.

Teiseks, Eesti kohaliku tasandi poliitiliste liidrite andmestikule, kus on samuti alates 2002. aasta valimistest kodeeritud kolme enim hääli saanud kandidaati (poliitilist liidrit) iseloomustavad näitajad ning nende vahetumise muster poliitiliste liidrite ja volikogu liikmete hulgas varasematel

⁵⁵ Gendźwiłł, A., Kjaer, U., & Steyvers, K. (Eds.). (2022) The Routledge Handbook of Local Elections and Voting in Europe. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003009672>

⁵⁶ Kattai, K., Sootla, G., Sepp, T. (2021) Erinevate kohaliku omavalitsuse juhtimismudelite rakendamise ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses reguleerimise võimalused. Ekspertarvamus Rahandusministeeriumile.

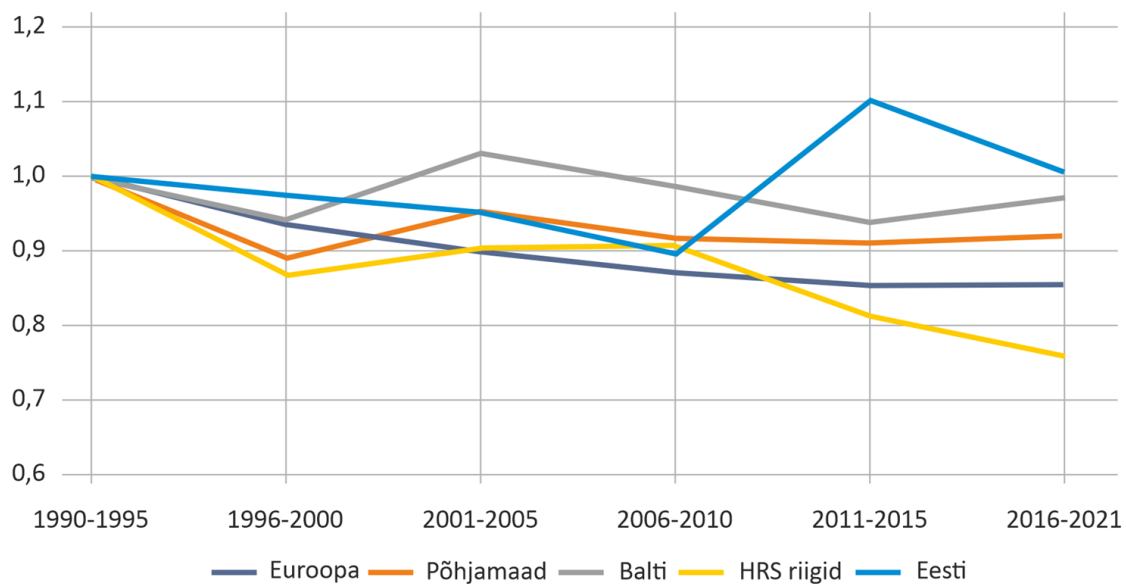
valimistel. Liidrite andmestik võimaldab analüüsida liidrite vahetumist ja püsimist ning vahetuvaid ja püsivaid liidreid iseloomustavaid muutujaid.

Kolmandaks, Rahandusministeeriumi poolt koostatud 2021. aasta valimiste volikogu liikmete profiili andmestik⁵⁷, kus kodeeriti samad muutujad, mis kohaliku tasandi poliitiliste liidrite andmestikus. See võimaldab analüüsida, millised erisused ilmnevad kõige populaarsemate kandidaatide ja kõigi volinike vahel.

Valimisaktiivsus Eestis ja Euroopas

Valimisaktiivsuse langus nii kohalikel kui üleriigilistel valimistel on olnud Euroopas selge trend viimasel kolmel kümnendil ja langenud üleriigilistel valimistel kuni 30% ja kohalikel valimistel kuni 20%. Joonisel 1 on näha, et lisaks valimisaktiivsuse keskmisele langusele Euroopas on see varieeruvam olnud eri riikide gruppides. Seejuures on Balti riikide valimisaktiivsuse langus olnud madalam kui Põhjamaades. Siiski tuleb arvestada, et Põhjamaades on valimisaktiivsus ca 10% kõrgem kui Euroopas keskmiselt ja ca 20% kõrgem kui Baltimaades.

Valimisaktiivsus Eestis on viimasel kümnendil hoopis tõusnud. Ulatusliku ühinemisreformi läbiviinud riikides (need reformid on valdavalt olnud viimasel kümnendil) on valimisaktiivsuse langus olnud selgelt sügavam.



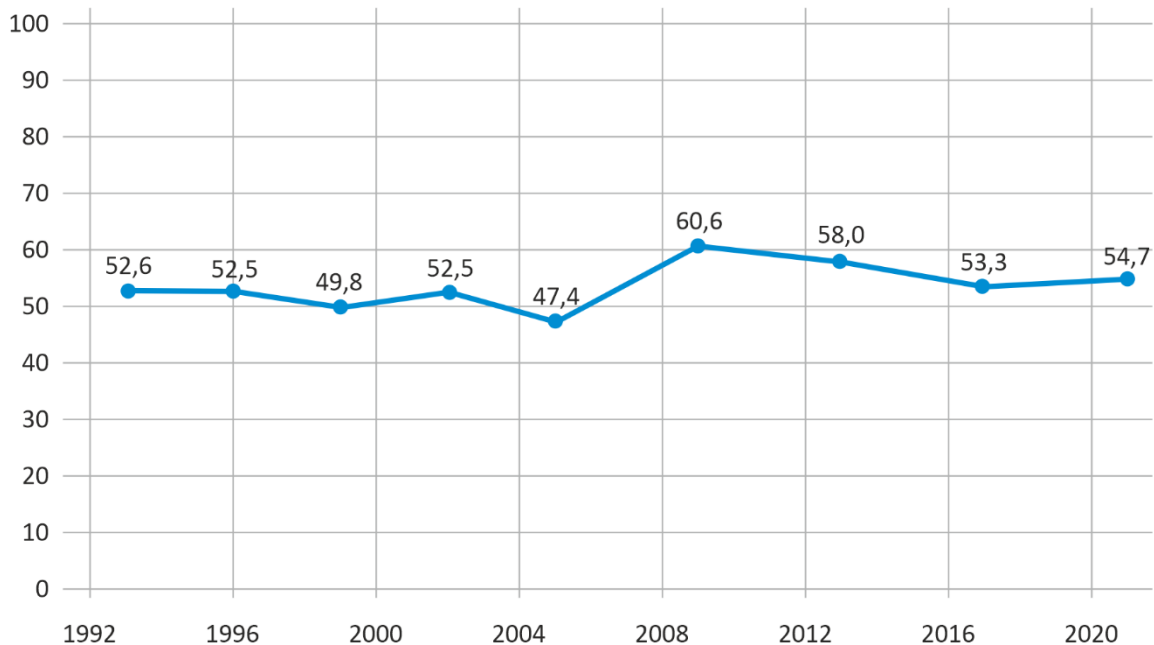
Joonis 1. Kohaliku tasandi valimiste valimisaktiivsuse muutus Euroopas. Allikas: Gendzwitt jt 2022⁵⁸ kogumiku andmestik. (Põhjamaad: Taani, Soome, Rootsi, Holland; Balti riigid: Eesti, Läti, Leedu; HRS riigid: vähemalt 50% omavalitsuste arvu vähendanud ühinemisreformi läbiviinud Euroopa riigid: Taani, Eesti, Iirimaa, Kreeka, Island, Läti, Albaania).

Eesti eristub Euroopa ja võrdlusriikide keskmises pildis esiteks sellega, et ligi 30 aasta jooksul on valimisaktiivsus küll kõikunud, kuid endiselt 30 aasta taguse ajaga samal tasemel. Samas kui Euroopas üldiselt on olnud aktiivsuse languse trend ja postkommunistlikes riikides on valimisaktiivsus kohaliku tasandi valimistel langenud keskmiselt ligi 20%. Teiseks, haldusreformi aasta

⁵⁷ <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojN2QwMmYyMDMtOGJlZi00NmJmLWl3MzZtNGUwYzYzNTI4Njc1IiwidCI6Ij%20%20mYjQ2MmUyLWE2MzktNGJlNC1iM2U1LTM2ZWw1MTg0M2M5MSIsImMiOjI9&pageName=ReportSection>

⁵⁸ Gendzwitt, A., Kjaer, U., & Steyvers, K. (Eds.). (2022) *The Routledge Handbook of Local Elections and Voting in Europe*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003009672>

valimistel valimisaktiivsus 5% võrra langes ja 2021. a valimistel stabiliseerus, kuid see on enam kui kaks korda väiksem aktiivsuse langus kui ühinemisreformi läbiviinud riikides keskmiselt.



Joonis 2. Eesti kohalike omavalitsuste volikogude valimisaktiivsus 1992-2021

Poliitiline konkurents

Konkurents kohaliku omavalitsuse volikokku on suurenenud – pärast haldusreformi osales ja osutus valituks keskmiselt üks nimekiri omavalitsuse kohta enam. Samuti on kasvanud konkurents mandaadi kohta.

Kui 2009. ja 2013. aasta valimistel oli ühe mandaadi kohta 5 kandidaati, siis 2017. a oli 6,8 ja 2021. a valimistel 5,8 kandidaati. 1993. aastal oli 2,5 ja 2002. aastal 4,6 kandidaati mandaadi kohta⁵⁹.

Ühinemise järel tuleb siiski arvestada, et mandaatide üldarv kohalikes volikogudes vähenes ligi 70% - 2013. aastal valiti 2951 ja 2017. aastal 1719 volikogu liiget.

Tabel 1. Keskmise kohalikel valimistel osalenud ja volikogusse pääsenud valimisnimekirjade arv KOV kohta

	2013	2017	2021
Nimekirjade arv kandideerimisel	4,2	5,5	5,4
Nimekirjade arv volikogus	3,1	4,3	4,5

Volikogus avalduva poliitilise konkurentsi sisulist toimivust kirjeldab paremini volikogus esindatud nimekirjade arv (Tabel 2). Kui volikogus on esindatud 1 või 2 valimisnimekirja, siis see tähendab ühele poliitilise jõule täielikku enamust, kus koalitsiooni moodustamise järele vajadus puudub. Nagu alguses selgitatud, siis Eesti omavalitsuste volikogu ja valitsuse suhete tõhusa toimimise mehhanism eeldab koalitsioonide moodustamist. Selle jaoks on aga vaja, et volikogus oleks

⁵⁹ <https://www.valimised.ee/et/valimiste-arhiiv/kohaliku-omavalitsuse-volikogu-valimised/toimunud-kohaliku-omavalitsuse-volikogu>

esindatud enam kui 2 valimisnimekirja, st mitte lihtsalt majoritaarne enamus ja vähemus. Ühe nimekirja domineerimine viib omavalitsuse sisemise institutsionaalse konfiguratsiooniga mitte haakuva majoritaarse valitsemismudelini. See muutus ja poliitilise mitmekesisuse suurenemine on väga selge tulem ühinemisreformi järel.

Kui 2013. aastal oli 70 omavalitsust (33% kõigist KOVidest) 215-st, kus volikogus oli esindatud 1-2 valimisnimekirja, siis 2017. a valimiste järel oli selliseid omavalitsusi kaheksa (10% KOVidest) ja 2021. a valimiste järel kuus (8% KOVidest) omavalitsust 79-st.

Neli ja enam valimisnimekirja oli 2013. aastal ca kolmandikus, 2017. aastal kahes kolmandikus ja 2021. a enam kui kolmes neljandikus omavalitsustes.

Näiteks 2021. aasta valimiste järel jaotuvad volikogus 1-2 valimisnimekirjaga esindatud omavalitsused järgmiselt: kaks Ida-Virumaa linna (Sillamäe, Narva-Jõesuu), üks saarvald (Kihnu) ja kolm ühinenud maavalda (Peipsiääre, Kastre, Setomaa vald). Seega üsna kirju muster nii suuruse kui ühinemise mõttes.

Enam kui kuue volikogus esindatud nimekirjaga oli 17 omavalitsust, millest üle poole olid ühinenud omavalitsused (nende hulgas nt Saaremaa vald, Hiiumaa vald, Põltsamaa vald ja Põhja-Sakala vald).

Tabel 2. KOVide jaotus volikogus esitatud nimekirjade arvu järgi (KOVide arv ja osakaal)

	2013		2017		2021	
	Arv	Osakaal %	Arv	Osakaal %	Arv	Osakaal %
Valimisnimekirjade arv volikogus						
Volikogus 1-2 nimekirja	70	33%	8	10%	6	8%
Volikogus 3 nimekirja	71	33%	18	23%	11	14%
Volikogus 4 ja enam nimekirja	74	34%	53	67%	62	78%

Nimekirjade arv volikogus võib tähendada mitmekesisemat volikogu koosseisu, aga ka võimalust, kus üks nimekiri domineerib suure mandaatide arvuga ja samal ajal on mitmeid väikese esindatusega nimekirju. Seda aspekti aitab mõtestada valimised võitnud nimekirjale antud häälte osakaal (Tabel 3).

Ka siin avaldub poliitilise konkurentsi kasv. Kui 2013. a valimistel sai valimiste võitja enam kui pooltes omavalitsustes (52%) volikogus täieliku enamuse (st üle poole kõigist häältest), siis 2017. a oli selliseid omavalitsusi 37% ja 2021. a valimistel 30%. Sedavõrra kasvas ka kuni 30% häält saanud valimiste võitja nimekirjaga KOVide osakaal 4%-lt 2013. aastal 22%-le 2021. aastal.

Tabel 3. KOVide jaotus valimiste võitja nimekirja häälte osakaalu järgi

	2013	2017	2021
Kuni 30% häältest	4%	14%	22%
30,1%-49,9% häältest	44%	49%	48%
50%-69,9% häältest	36%	28%	24%
Üle 70% häältest	16%	9%	6%

Siiski nimekirjade arv volikogus ja võitja nimekirja häälte osakaal ei sõltu ainult KOV suuruselt. Nii avaldub esimesel juhul omavalitsuse elanike arvuga statistiliselt oluline nõrk korrelatsioon (korrelatsioonikoefitsient 0,2) ja teisel juhul statistiliselt oluline korrelatiivne seos puudub.

Kohaliku poliitika erakonnastumine?

Haldusreformi eel kardeti erakonnapoliitika kasvu kohalikes volikogudes. See kartus ei ole aga seni kinnitunud. Kui 2013. aastal olid kõigist kohalike volikogude valimistel osalenud nimekirjadest 68,5% erakonnanimikirjad, siis 2017. aastal oli nende osakaal 62,6% ja 2021. a 68,3% (Tabel 4). St valimisliitude osakaal volikogude valimistel on püsinud üsna stabiilselt ligi kolmandiku ümbruses.

Tabel 4. Valimistel osalenud valimisliitude ja erakondade nimekirjade arv

	Kokku		Valimisliidud		Erakonnad	
Aasta	arv	osakaal	arv	osakaal	arv	osakaal
2013	923	100,0%	291	31,5%	632	68,5%
2017	433	100,0%	162	37,4%	271	62,6%
2021	429	100,0%	136	31,7%	293	68,3%

Valimiste võitjaks osutusid 2013. aastal valimisliidud 57% ja 2021. a 62% juhtudest (Tabel 5). 2017. aastal veidi erakondade osakaal valimiste võitjana kasvas, kuid 2021. aastal taas kahanes.

Tabel 5. Valimiste võitja jaotus omavalitsustes

	2013	2017	2021
Valimisliit	57,2	53,2	62
Erakond	42,8	46,8	38
sh KE	7,4	13,9	11,4
sh RE	12,6	20,2	11,4
sh IRL/I	13,9	7,6	7,6
sh SDE	8,4	5,1	2,5
sh EKRE	0,5	0	5,1

Tabelis 6 esitatu võimaldab analüüsida, kuidas on erakondade ja valimiliitude esindatus volikogus muutunud. Esiteks näeme, et 2013. ja 2017. aasta võrdluses keskmiselt ei vähenenud volikogudes erakondade ja valimisliitude arv, st ka valimisliite oli volikogudes keskmiselt rohkem kui enne ühinemisreformi. Siiski kasvas erakondade keskmine esindatus enam kui valimisliitude esindatus, see süvenes veidi ka 2021. aastal.

Kokkuvõttes saab öelda, et valimisliitude hulk volikogudes ei vähenenud, kuid nimekirjade arvu kasv on veidi suuremal määral tulnud erakonnanimikirjade esindatuse kasvust. See võib viidata sellele, et erakondadele on kohalikus poliitikas osalemine muutunud atraktiivsemaks kui see oli väikeste omavalitsuse puhul.

Tabel 6. Erakondi ja valimisliite keskmiselt KOVi kohta volikogus 2013., 2017. ja 2021. a kohalike volikogude valimiste tulemusel

	2013	2017	Muutus 2017 vs 2013	2021	muutus 2021 vs 2017
Erakondi volikogus	1,90	2,68	+41,1%	2,85	+6,3%
Valimisliite volikogus	1,24	1,63	+31,5%	1,61	-1,2%
Nimekirju kokku volikogus	3,13	4,32	+37,7%	4,46	+3,2%

Poliitiliste liidrite profiil ja ringlus

Kohalikud poliitilised liidrid on väga püsivad. Tabelis 7 on nähtav, kui suur osa kolmest valimistel enim hääli saanud kandidaadist kuulusid varasematesse volikogu koosseisudesse. Näeme, et muster on olnud üsna sarnane – enam kui 70% liidritest olid ka eelmises volikogu koosseisus. Haldusreformi valimisaastal see kasvas kolme neljandikuni ja samuti kasvas üle-eelmise volikogu koosseisu kuulumise määr varasemast ligi 55%-st ligikaudu 63%-le.

Suurem muutus on toimunud 2021. aasta valimistega, kus varasem üsna sarnane liidrite tagasivalimise muster on muutunud ja tagasivalitud liidrite osakaal on vähenenud. Nii on eelmisesse volikogu koosseisu kuulunud liidrite osakaal vähenenud alla 69% ja üle-eelmises koosseisus esindatute osakaal 50%-le. Siiski olid 2021. aastal populaarsematest kohalikest poliitikutest ligi veerand volikogus ka kaksikümend aastat tagasi.

Tagasivalimise määr oli 2021. aasta valimistel kõigi volinike puhul 53,4% ehk oluliselt madalam kui poliitilistel liidritel. Siiski vahetus ühtede valimistega volikogu koosseisust vähem kui pool. Seejuures 2021. aastal see sisuliselt ei erinenud ühinenud ja mitteühinenud valdades (ühinenud KOVides valiti tagasi 54% ja mitteühinenud KOVides 53% volikogu liikmetest). Omavalitsuse suurus (elanike arv) ei ole liidrite ringluses oluline muutuja, sest sellest ei sõltu tagasivalimise määr.

Tabel 7. Kohalike poliitiliste liidrite ringlus

	Liidrid 2005	Liidrid 2009	Liidrid 2013	Liidrid 2017	Liidrid 2021
Oli volikogus 2002	71,8%	55,6%	43,7%	34,6%	24,1%
Oli volikogus 2005		73,2%	56,1%	44,7%	31,6%
Oli volikogus 2009			72,3%	62,9%	41,4%
Oli volikogus 2013				75,5%	49,8%
Oli volikogus 2017					69,2%

Liidrite politiseeritus

Kohalike poliitiliste liidrite politiseeritus on viimaste valimistega kasvanud (Tabel 8). Kui 2013. aastal kuulusid erakondadesse pooled kolmest enim hääli saanud liidrist, siis 2017. aastal 59,1% ja 2021. aastal 62,9%. Samas veel 2005. ja 2009. aasta valimiste järel oli erakondadesse kuuluvate liidrite osakaal suurem. Kõigist 2021. aastal valitud volikogu liikmetest on erakonna liikmed 49%. Seega erakonnastumise määr poliitiliste liidrite hulgas on ligikaudu 14% kõrgem kui kõigi volikogu liikmete puhul.

Tabel 8. Kohalike poliitiliste liidrite kuulumine erakonda (%).

Kuulub erakonda		2005	2009	2013	2017	2021
jah	56,8	64,2	64,3	50,5	59,1	62,9
ei	43,2	35,8	35,7	49,5	40,9	37,1

Tabelis 9 on kokku võetud kolme enim hääli saanud poliitilise liidri erakondlik kuuluvus ja kandideerimisnimekiri. Näeme, et viimastel kolmedel valimistel on üsna sarnaselt ligikaudu 75% erakondadesse kuuluvatest poliitilistest liidritest kandideerinud erakonna nimekirjas ja ligikaudu 25% valimisliidus. Liidrite puhul, kes erakondadesse ei kuulu, on erakonna nimekirjades kandideerimine mõnevõrra vähenenud (eriti 2013. ja 2017. aasta võrdluses). Seega ei saa väita,...

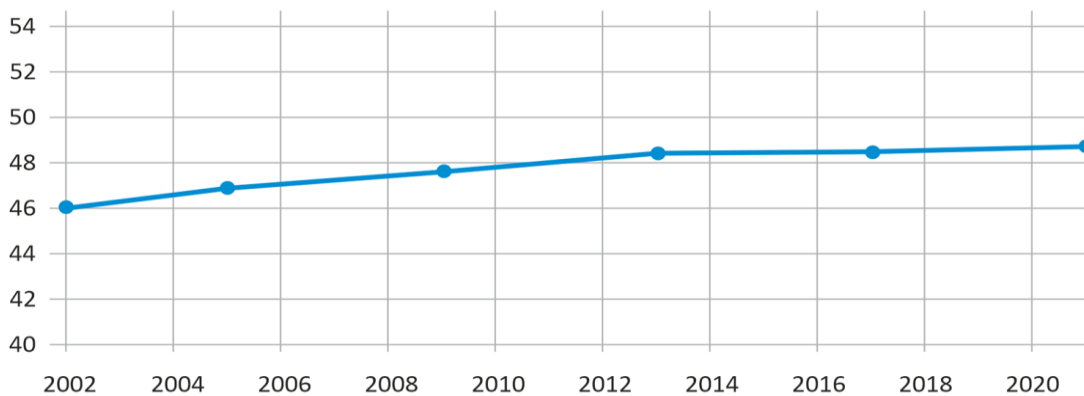
et kohalik poliitika oleks ühinemiste järel võrreldes varasemaga kuidagi oluliselt enam erakonnastunud.

Tabel 9. Kohalike poliitiliste liidrite erakonnaliikmelisus ja kandideerimisnimekiri

Nimekiri, kus kandideeris		Erakonna liige		Ei ole erakonna liige	
		Arv	Osakaal	Arv	Osakaal
2021	Kandideeris erakonnas	113	75,8%	19	21,6%
	Kandideeris VL-s	36	24,2%	69	78,4%
2017	Kandideeris erakonnas	104	74,3%	19	19,6%
	Kandideeris VL-s	36	25,7%	78	80,4%
2013	Kandideeris erakonnas	245	75,2%	84	26,3%
	Kandideeris VL-s	81	24,8%	235	73,7%

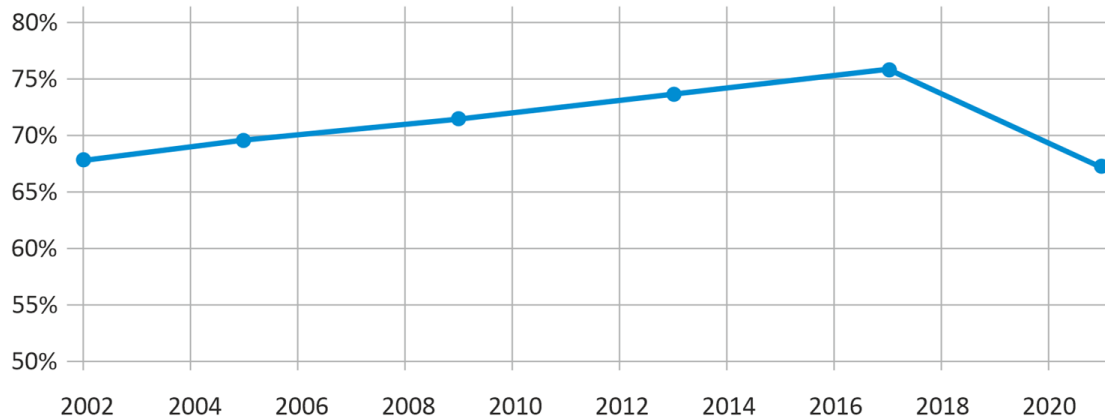
Liidrite taust

Kohalike valimiste kolme enim hääli saanud poliitilise liidri keskmine vanus on stabiilselt kasvanud (Joonis 3) ligi 46 aastalt 49 aastani. See on seletatav madala ringlusega – kuna liidrite tagasivalimise määr on kõrge, siis nende vanuse kasvades kasvab valimistest valimistesse ka nende keskmine vanus. Kõigi 2021. aastal valitud volikogu liikmete keskmine vanus (49 a) on sama poliitiliste liidrite keskmise vanusega.



Joonis 3. Kolme enim hääli saanud kohaliku poliitilise liidri keskmine vanus 2002-2021 valimistel

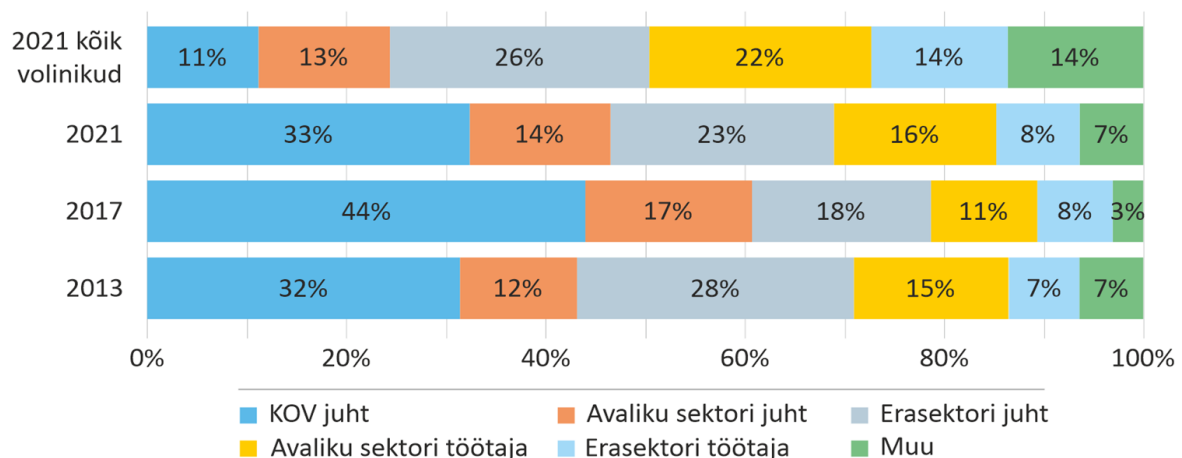
Joonisel 4 on nähtav, et 2002.-2017. aastal kõrgharidusega liidrite osakaal järjepidevalt suurenes, tõustes 2017. aasta valimiste järel ligikaudu 76%ni. Kuid oluline muutus on olnud 2021. aasta valimistega, mil kõrgharidusega liidrite osakaal on langenud 2002. aasta tasemele (67%). Kõigist 2021. aastal valitud volikogu liikmetest olid kõrgharidusega 66,6% ehk sisuliselt samal tasemel poliitiliste liidritega. Seega vähemalt 2021. aasta vaates ei ole enam hääli saanud poliitiliste liidrite ja kõigi volikogu liikmete keskmises vanuses ja haridustasemes olulisi erinevusi.



Joonis 4. Kõrgharidusega kolme enim hääli saanud kohalike poliitiliste liidrite osakaal aastatel 2002-2021.

Kolmest populaarsemast kandidaadist olid 2013. aastal avaliku sektori töölase taustaga 59% (sh KOV juhid 32%). 2017. aastal kasvas nende osakaal poliitiliste liidrite hulgas 72%-ni (sh KOV juhid 44%). Ilmselt see on seletatav, et ühinemisaasta valimistel paljudes piirkondades endised omavalitsusjuhid kandideerisid ja see tõstis nende kontsentratsiooni liidrite hulgas. Muutus on toimunud 2021. aasta valimistega, kus avaliku sektori töölase taustaga liidrite osakaal on langenud 63%-le (sh KOV juhid 33%) ja erasektori taustaga liidrite osakaal tõusnud 31%-ni. Siiski domineerivad selgelt avaliku sektori taustaga poliitilised liidrid.

Analüüsidest kõigi valitud volikogu liikmete ametialast staatust avaldub teistsugune muster. Avaliku sektori taustaga volinikke on 46% (sh KOV juht 11%) ja erasektori taustaga 40% volinikest, sh kõige suurem grupp (26%) on erasektori juhtidest volikogu liikmed.



Joonis 5. Kolme enim hääli saanud poliitilise liidri 2013-2021 ja kõigi valitud volikogu liikmete 2021. a ametialane staatus. Allikas: autori arvustused andmestikust -

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibN2QwMmYyMDMtOGJlZi00NmJmLWI3MzMtNGUwYzYzNTI4Njc1IiwidCI6IjRmYjQ2MmUyLWE2MzktNGJlNC1iM2U1LTM2ZW1MTg0M2M5MSIsImMiOiI9&pageName=ReportSection>

Valitsemise kvaliteedi ja poliitilise konkurentsi seosed

Analüüsi käigus testiti mõningaid poliitilise konkurentsi ja valitsemise kvaliteedi seoseid. See on ajendatud eeldusest, et suurem poliitiline konkurents on valitsemise kvaliteedi näitaja. Kohaliku tasandi vastavad uuringud on keskendunud peamiselt omavalitsuste majandusliku soorituse mõõtmisele.

Daniela Ariza Marín jt (2021, lk 25)⁶⁰ viitavad hulgale uuringutele, kus on leitud nii positiivset, negatiivset kui puuduvat seost kohaliku omavalitsuse majandusliku soorituse ja poliitilise konkurentsi vahel.

Käesolevas uuringus kontrolliti esiteks, kas esineb statistiliselt oluline korrelatiivne seos poliitilise konkurentsi ja omavalitsuse juhtimisega rahulolu vahel. Poliitilise konkurentsi muutujana kasutati võitja nimekirja häälte osakaalu – mida suurem see on, seda domineerivam on kohaliku omavalitsuse poliitika ja väiksem poliitiline konkurents. Rahulolu muutujana kasutati minuomavalitsus.ee andmestikku, kus võeti vastuste „väga rahul“ ja „pigem rahul“ vastuste osakaalu summa.

Korrelatsioonanalüüs poliitilise konkurentsi ja usalduse vahel näitab nõrka (0,291) positiivset statistiliselt olulist korrelatiivset seost. St domineerivama kohaliku poliitika puhul on rahulolu omavalitsuse juhtimisega suurem (või vastupidi). Samas nt valimistel osalenud ja volikogus esindatud nimekirjade arvu ja rahulolu vahel korrelatiivne seos puudub. Seega siit ei kinnitu, et suurem poliitiline konkurents viiks kvaliteetsema (elanike poolt paremini hinnatud juhtimine) valitsemiseni. Pigem avaldub nõrk vastupidine tulemus.

Tabel10 . Poliitilise konkurentsi ja omavalitsuse juhtimisega rahulolu seos (Pearson korrelatsioonikoefitsient)

	Rahulolu KOV juhtimisega
Võitja nimekirja häälte osakaal	0,291*

*statistiliselt oluline tasemel 0,05

Teiseks kontrolliti, kas esineb korrelatiivne seos omavalitsuse soorituse ja poliitilise konkurentsi vahel. Soorituse muutujana kasutati minuomavalitsus.ee keskmise teenustaseme muutust perioodil 2017-2021. Poliitilise konkurentsi muutujana kasutati võitja nimekirja häälte osakaalu, valimistel osalenud ja volikogus esindatud nimekirjade arvu. Mitte ühegi nendest muutujatest vahel statistiliselt olulist korrelatiivset seost ei leitud. Seega ei kinnitunud nende andmete põhjal, et suurem või väiksem poliitiline konkurents viib omavalitsuse parema soorituseni.

Kokkuvõte ja järeldused

Kohalike omavalitsuste ühinemisreformi üks eesmärke oli saavutada tugevam kohaliku tasandi esindusdemokraatia. Selle oluline muutuja lähtudes nii teoreetilistest eeldustest kui ka võrdlevatest kogemustest on suurem poliitiline konkurents.

Valimisaktiivsuses ei ole olulisi muutuseid – hetkeseisuga on võimalikud negatiivsed mõjud kohalike valimiste valimisaktiivsusele olnud Eestis palju madalamad kui Euroopas keskmiselt. Analüüsist kinnitus, et võrreldes ühinemiseelse ajaga on poliitiline konkurents Eesti omavalitsustes kasvanud. Valimistel osaleb ja volikogus on esindatud rohkem poliitilisi jõudusid kui enne ühinemisi. Sisuline poliitiline pluralism on samuti kasvanud – väheseks on jäänud omavalitsuste

⁶⁰ Daniela Ariza Marín, Thomas Goda, Germán Tabares Pozos (2021) Political competition, electoral participation and local fiscal performance, *Development Studies Research*, 8:1, 24-35, DOI: 10.1080/21665095.2021.1872394

hulk, kus üks nimekiri saab volikogus täieliku enamuse ja saab seeläbi rakendada majoritaarset valitsemist.

Eesti omavalitsuste volikogu ja valitsuse suhtemudeli toimimise eelduseks on mitmekesine kohalik poliitika, võimalus moodustada koalitsioone ja neid ka vahetada, eeldused selle realiseerumiseks on praegu paremad kui enne ühinemisreformi.

Kohaliku poliitika erakonnastumine senise kahe ühinemisejärgse valimisega kinnitust ei leia. Oluliselt ei ole muutunud valimistel osalenud erakondade ja valimisliitude proportsioon. Poliitiliste liidrite erakonnastumine on küll veidi suurenenud, kuid endiselt kandideerib osa nendest valimisliitudes. Volikogudes on erakondade esindus suurenenud natuke enam kui valimisliitude esindatus, kuid see kasv ei ole tulnud mitte valimisliitude arvelt, vaid poliitilise konkurentsi suurenemisega.

Kohalik poliitika on nii Eestis kui teistes riikides võrdlemisi liidrikeskne. Vahetul ühinemisejärgsel valimisel kohalike poliitikute ringlus vähenes veelgi. Üks seletus sellele võib olla endiste omavalitsusjuhtide kokkulepe käivitada ühinenud omavalitsused ühiselt ja osaleda (tihti ühiste nimekirjadega) valimistel.

Viimastel, 2021. aasta kohalikel valimistel aga muutus varasem üsna kristalliseerunud poliitiliste liidrite ringluse dünaamika ja suurenes uute liidrite esilekerkimine. Siiski ei tähenda see nende kvaliteedi muutust paremuse suunas, sest näiteks kõige populaarsemate liidrite haridustase, mis varasematel valimistel oli järjepidevalt kasvanud, kahanes märkimisväärselt.

Liidrite ametialane taust ei muutunud oluliselt – endiselt domineerivad kohalikus poliitikas avaliku sektori taustaga poliitikud. Kogu volikogu koosseisus on erasektori taustaga liikmeid enam, kuid nad ei tõuse samaväärselt esile kõige populaarsemate liidritena. Millist pikaajalist mõju kohalike poliitiliste liidrite vahetumine ja uuenemine kaasa toob, näitab aeg.

Poliitilise konkurentsi ja valitsemise kvaliteedi seosed kohalikul tasandil on võrdlevates uuringutes vastuolulised vaatamata sellele, et poliitilist konkurentsi peetakse demokraatia kvaliteedi näitajaks. Arvukates uuringutes on leitud positiivseid seoseid poliitilise konkurentsi ja omavalitsuste soorituse vahel. Selle üks seletusi on, et tagasivalimiseks tuleb näidata konkreetseid tulemusi ja see sunnib pikaajalisi liidreid ja kohaliku poliitika dominante enam pingutama.

Samuti on selge, et mida mitmekesisem on kohalik poliitika, seda enam võib kuluda energiat võimuvõitlusele ja huvide rivaliteedile. Selle all võib kannatada kohaliku poliitika järjepidevus ja strateegilisus. Käesolevas analüüsis tuvastati küll nõrk, aga siiski positiivne, statistiliselt oluline seos valimised võitnud nimekirja saadud häälte osakaalu (st suurem poliitiline domineerimine) ja omavalitsuse juhtimisega rahulolu vahel. Samas omavalitsuse tegevuse tulemuslikkuse ja poliitilise konkurentsi vahel olulist seost ei leitud. Seega esmased tulemused poliitilise konkurentsi ja valitsemise kvaliteedi vahel ei ole selged ja vajavad edasist uurimist.

1.10 KOV maakondlik ja üleriigiline koostöö haldusreformi järel

MIKK LÕHMUS

Maakondliku koostöö osas tõi haldusreform kaasa mitmed olulised muudatused. Reformiga kaasnes maavalitsuste likvideerimine ning mitmed senised maavanemate ülesanded anti üle omavalitsuste ühiselt täidetavaks ülesandeks. Olulisim nendest oli ülesanne ühiselt kavandada maakonna arengut ja suunata selle elluviimist ning selle instrumendiks maakonna arengustrateegia ühine koostamine.

Tegemist on tänases Eesti õigusruumis ainsa ülesandega, mis tuleb täita KOV üksuste kohustusliku koostöö raames (KOKS § 6¹ lg 1).

Seadus ei sätesta täpselt, missugune institutsioon hakkab maakonna arengut korraldama, sobivaima valiku pidid iga maakonna KOV üksused ise kohapeal langetama. KOKS § 6¹ lg 2 kohaselt on selleks järgmised võimalused:

- Maakondlik või piirkondlik liit;
- Volitatud kohaliku omavalitsuse üksus;
- Ühisamet või ühisasutus;
- Omavalitsusüksuste või omavalitsusüksuste liidu asutatud MTÜ või SA (nt MAK).

Institutsiooni, kellele maakonna arendusülesanded volitatakse, nimetatakse maakonna arendusorganisatsiooniks ehk MAROKs.

MARO rolli täidab koostööorgan, kelle kaudu on ülesande täitmist soovinud vähemalt kaks kolmandikku maakonna selliste KOV üksuste volikogudest, kus elab kokku vähemalt kaks kolmandikku maakonna elanikest ning mille hulka peab kuuluma ka maakonnakeskuseks olev KOV.

Seega annab KOKS maakondliku arendustegevuse korraldamiseks vajaliku paindlikkuse, kuid samas on MARO valiku protsessi sisse kirjutatud arendus- ja esindusorganisatsioonide organisatsiooniline kirjusus maakondade lõikes.

- Saare maakonnas täidab maakonna arendusorganisatsiooni rolli KOV üksus – Saaremaa vald. Saaremaal maakondlikku omavalitsusliitu ei eksisteeri.
- Hiiumaal on küll üks KOV üksus – Hiiumaa vald – kuid see on MARO ülesanded delegeerinud SA-le Hiiumaa Arenduskeskus.
- Jõgevamaal on maakondlik liit likvideeritud ja nii MARO kui liidu rolli täidab sihtasutusena tegutsev maakondlik arenduskeskus (SA Jõgevamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskus).
- Järvamaal, Läänemaal, Valgamaal ja Võrumaal on maakondlik liit juriidiliselt alles, kuid MARO rolli täidab MAK (vastavalt SA Järvamaa, SA Läänemaa, SA Valgamaa Arenguagentuur ja SA Võrumaa Arenduskeskus) ning liidu tegevus on mõnes maakonnas lausa „riiulis.“
- Pärnumaal ei ole 2022. aasta suveks KOV üksused suutnud kokku leppida, mis institutsioon MARO rolli täidab.
- 7 maakonnas täidab MARO rolli maakondlik omavalitsusliit.

Maakondade siseselt on tendents pigem selles suunas, et arendustegevused ja oskusteabe koondatakse ühte organisatsiooni. Arvestades, et maakondlikud arenduskeskused on igas maakonnas olemas ja personaliga mehitatud, siis üha rohkem on MARO rolli määratud just see organisatsioon. Mitmed täna veel „paberil“ eksisteerivad maakondlikud omavalitsusliidud on tegelikult „riiulis.“

Samas toob maakondliku arenduskeskuse kui sihtasutuse (SA) määramine MARO-ks kaasa omad kitsaskohad. Omavalitsusliidu kui MTÜ ja esindusorganisatsiooni puhul nimetab esindajad liidu üldkoosolekule KOV esinduskogu - volikogu. MAKi olukord on erinev. MTÜ mõistes üldkoosolekut sihtasutusel ei ole, sest SA-l ei ole liikmeid ja KOV rolli sihtasutuses saaks defineerida eeskätt õigusena nimetada nõukogu liikmed (SAS § 8 lg 1 p 9) ja nõukogule vastavate rollide omistamisega. Nõukogu liikmed nimetab aga valla- või linnavalitsus, seega volikogu otsustusprotsessi kaasatud ei ole.

Kokkuvõttes - maakondlike omavalitsusliitude hetkeolukord Eestis on väga erinev. On maakondi, kus neid enam ei eksisteeri, on valdu, mis on ise maakonna suurusel, osadel puudub üldse tegevjuhtkond/palgalisel töötajad ja lõpetuseks on erinev ka nende võimekus erinevaid rolle täita. Kahjuks ei ole igal pool ka MARO rollis kokku leppimine kõige sujuvam olnud.

Kui eeldada, et riigile tuleb teatud valdkonnas partneriks maakondlik omavalitsusliit, siis eeltoodud põhjustel see ei ole hetkel reaalselt igal pool võimalik. Niisugune olukord raskendab ilmselt ka riigipoolset koostööd maakonna ulatuses omavalitsusülesannete kavandamisel ja erinevate ülesannete võimalikul delegeerimisel. Seda olukorda soosib ka varem viidatud KOKS § 6¹, mis lubab MARO-de osas erinevaid institutsionaalseid lahendusi.

Et otsustada edaspidise osas, on vaja määratleda, kas ja mis funktsioonis on erinevatel riiklikel institutsioonidel vajalik suhelda kellegagi, kelle tegevusulatus ületab linna või valla või ka maakonna piirid. On oluline, et seda tehakse riigi poolt erinevate ministeeriumide koostöös, et neil ei tekiks maakondades või regionides erinevaid, vaid oma valdkonnas tegutsevaid partnereid. Seda küsimust oleks vaja käsitleda ka riigireformi kavandamisel.

Rahandusministeerium valmistab 2022. aastal ette regionaalsete arengulepete ja regionaalsete nõukogude pilootprojekti. Arengulepe on valitsemistasandite vaheline kokkulepe, kus maakonnast suuremas arendusregioonis⁶¹ lepitakse riiklikest strateegiadokumentidest lähtudes keskvalitsuse, kohalike omavalitsuste ja piirkondlike partnerite poolt kokku majanduse regionaalse konkurentsivõime tõstmise eesmärgid ja selle raames toimuv piirkondade arengueeldustest lähtuvate fookusvaldkondade (prioriteetsete ettevõtlusvaldkondade), teadus-arendustegevuse ja vajalike oskustega tööjõu ning nutika spetsialiseerumise fookuste võimestamine.

Kohaliku omavalitsuse koostöö institutsionaalsesse korraldusse haldusreform olulisi muudatusi ei toonud. Senised koostöövormid jäid kehtima ja KOV üksustel on jätkuvalt järgmised võimalused koostöö korraldamiseks:

⁶¹ Arendusregioon on suurem piirkond, mis hõlmab mitut tervikmaakonda, mis sarnanevad geograafiliste, majandustegevuste ajaloolise spetsialiseerumise ja peamiste arenguvajaduste iseärasuste poolest. Arendusregioonil ei ole halduskorralduslikku riikliku kohahaldusüksuse funktsiooni.

1. Volitada ülesannet täitma teine KOV üksus.
2. Koostöös asutada eraõiguslik juriidiline isik.⁶² Äriühingutena tegutsevad näiteks vee-ettevõtted, sihtasutusteks on maakondlikud arenduskeskused (MAKid) ja mittetulundusühingu vormis tegutsevad piirkondlikud ühistranspordikeskused⁶³.

Eraldi tuleks siinkohal välja tuua MAKid, mis on asutatud igas maakonnas. MAKid on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametlikuks partneriks ettevõtluskeskkonna arendamise- ja nõustamisalaste tegevuste ellu viimiseks, kuid täidavad ülesandeid ka kodanikuühiskonna, turvalisuse jms valdkondades.

3. Olla liikmeks maakondlikus või üleriigilises omavalitsusliidus. Siiski ei ole niisuguse liidu puhul tegemist avalik-õigusliku juriidilise isikuga, vaid samuti eraõigusliku juriidilise isikuga (mittetulundusühinguga), mille tegutsemiseks on erinormid kehtestatud kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadusega (KOLS).

Haldusreformi tulemusena lisandus uute institutsionaalsete alternatiividena omavalitsusüksuste piirkondliku liidu⁶⁴ moodustamise võimalus ning teiseks sätestati KOKSis KOV ühisasutuse (nii ameti- kui hallatava asutusena) moodustamise õiguslikud alused⁶⁵. Kuigi piirkondlik liit ja ühisasutus on võimalusena laual olnud alates 2018, ei ole haldusreformile järgnenud 5 aastaga ühtegi piirkondlikku liitu ega ka ühisasutust moodustatud.

Kavandatava KOKSi muutmise raames tuuakse senised omavalitsusliitude seaduse (KOLS) sätted üle KOKSi. Olulisi muudatusi regulatsioonides ei tehta. Küll aga kaasneva halduskoostöö seaduse muudatusega lisatakse KOVile või KOKS § 6¹ lõikes 2 nimetatud maakondlikule koostööorganile riigi või KOV haldusülesande täitmiseks volitamise haldusleping selliste erandite loetellu, mille sõlmimisel ei juhinduta riigihangete seaduses teenuste hankelingu sõlmimise tingimustest ja riigihanke läbiviimise korrast. See muudab KOVide koostöö korraldamise lihtsamaks.

Üleriigiline liit

Pärast haldusreformi Eesti Maaomavalitsuste Liit ja Eesti Linnade Liit ühinesid Eesti Linnade ja Valdade Liiduks (edaspidi ELVL). Seega on Eestis üks üleriigiline omavalitsuste liit. Kavandatava KOKSi uuendamise raames märgitakse edaspidi ka seaduses selgesõnaliselt, et selleks liiduks on Eesti Linnade ja Valdade Liit.

KOKS § 65 täiendamisel lõikega 5 sätestatakse, et üleriigilise omavalitsusüksuste liidu ja Vabariigi Valitsuse esindajad peavad läbirääkimisi eesmärgiga, et riigieelarve seaduses sätestatud korras kokku leppida:

- 1) KOVide ülesanded ning nende omavalitsuslik või riiklik olemus;
- 2) pikaajalise mõjuga oluliste poliitikameetmete algatamine;
- 3) seadusandlikud ja rahastamiskorralduse muudatused.

⁶² Eraõiguslik juriidiline isik on täisühing, usaldusühing, osaühing, aktsiaselts, tulundusühistu, sihtasutus ja mittetulundusühing. Täisühingus, usaldusühingus KOV osaleda ei saa.

⁶³ Ühistranspordikeskus võib olla ka äriühing, praktikas aga tegutsevad kõik MTÜ vormis (vt ka Ühistranspordiseaduse § 15 lg 1)

⁶⁴ KOLS § 2¹. Mitme maakonna kohaliku omavalitsuse üksused võivad omavahel moodustada piirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidu. Piirkondlik liit hõlmab kahe või enama maakonna territooriumi koosseisu kuuluvaid kohaliku omavalitsuse üksusi

⁶⁵ KOKS § 62¹⁻⁶²³.

Valitsuskabineti nõupidamisel lepidi 20. jaanuaril 2022. aastal samuti kokku anda kohalike omavalitsustega riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve läbirääkimisteks moodustatud valitsuskomisjoni ja Eesti Linnade ja Valdade Liidu pädevusse kohalike omavalitsuse ülesannete ja otsustusõiguse suurendamise ning detsentraliseerimisega seotud ettepanekute käsitlemine.⁶⁶

Liidu liikmeteks on 2022. aasta seisuga kõik 79 KOVi, viimasena liitus 2022. aastal Peipsiääre vald.

Haldusreformi järgne aeg on kulunud liidu ühtesulandamiseks ja käivitamiseks. Samuti on alustatud oluliste uute üleriigiliste ühistegevuste väljaarendamist, milleks on IT ja e-süsteemide arendus ning personaliarendus, sh arendus- ja koolitusvajaduste selgitamine jne.

Paljud üleriigilise liidu rollid ei tulene (ja ei peagi tulenema) seadusest, vaid eeskätt liidu liikmete ootustest, tahtest ja sellele vastavast omapoolsest „tellimusest“. Ning sellele vastavast panustamisest.

Valdkondi, kus üleriigiline KOV liit võiks võtta senisest oluliselt kandvama rolli, on teisigi. Nendeks valdkondadeks võiksid olla näiteks⁶⁷:

1. Liidu rolli kasv **kollektiivläbirääkimistel** KOVi kui tööandja esindajate nimel palgakokkulepete sõlmimisel, seda näiteks pedagoogidega. See saab toimuda KOV finantsautonoomia kasvatamise raames, kui tänase toetusfondi vahendid viiakse tulumaksu ja tasandusfondi vahendusel tulubaasi. Kollektiivlepingu seaduses on antud võimalus, et KOV üksuseid kui tööandjaid esindab kohalike omavalitsuste liit.
2. Koordineeriva rolli võtmine olulistes KOVe puudutavates teemades, näiteks personalikoolitus, rohepöörde läbiviimine jms. Personalikoolituse osas on positiivsed arengud hetkel toimumas.
3. Liit peab suutma oma spetsialistidega ja ekspertidega (vajadusel koostöös ülikoolide ja teadlastega) **ekspertteabega** ära katta erinevad valdkonnad, et olla läbirääkimistel võrdväärselt partneriks ministeeriumitele jt riigiasutustele, omama neis valdkondades vajalikku analüüsivõimekust.
4. Tuleks edasi arendada võimalust pöörduda erinevate vaidlusküsimuste korral **õigusnõustamiseks** liidu poole arvamuse saamiseks. See oleks analoogiline vahekohtu rolliga, mida kasutavad mitmed kutseliidud jt esindusorganisatsioonid.
5. **Ühishangete** läbiviimine teatud toodete ostmiseks või mingite teenuste tellimiseks on valdkond, mille võiks läbi analüüsida. Niisugune tegevus võiks olla kas kõigi või paljude/mitmete KOV-ide huvides ja eelkõige võiks seda kaaluda näiteks IT valdkonnas nii tarkvara kui riistvara ostmisel.

⁶⁶ Memorandum teemal „Ettepanekutest kohalike omavalitsuste rolli suurendamiseks“.

⁶⁷ Vt nt Toomas Sepp. Mikk Lõhmus 2021. Ekspertarvamus „Omavalitsusliitude roll kohalike omavalitsuste koostöös ja suhetes riigiga“ https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/05/ekspertarvamus_OVL_roll_Sepp_Lohmus.pdf

1.11 Osavallad ja teised kogukondade kaasamise vormid ühinenud KOVides

MIKK LÕHMUS

Kohaliku omavalitsuse üksuse sisene poliitiline detsentraliseerimine ja piirkondlike otsustuskogude moodustamine kujutab endast katset leida tasakaal efektiivse KOV üksuse kontseptsiooni vahel ühelt poolt ning parema elanike kaasamise (loe: kohaliku demokraatia) ja kohalike olude arvestamise (loe: subsidiaarsuse) vahel teiselt poolt.⁶⁸

Hirmud piirkondade identiteedi hääbumisest ja kaasamis- ja osalemisvõimaluste vähenemisest tingisid selle, et osavaldade ja linnaosade (edaspidi koos osavald) õigused, kohustused ning vastutus olid 2017. aasta haldusreformi ettevalmistamisel üks olulisi aruteluteemasid.⁶⁹

Kui varasemates haldusreformi kavades kaaluti avalike teenuste kättesaadavuse ja elanike kaasamise tagamiseks võimalust kohustada moodustama ühinenud KOV territooriumil osavald, siis haldusreformi seaduse (edaspidi HRS) eelnõu väljatöötamisel leiti, et osavaldade moodustamine võiks olla sätestatud vaid vabatahtlikuna.⁷⁰

Lõpuks langes valik regulatsioonile, mis oli samm lähemale detsentraliseerimise aluspõhimõtetele (demokraatiale ning subsidiaarsusele) ja andis samas ühinemisläbirääkijatele piisavalt paindlikkust: kohustuslik on üksnes osavallakogu moodustamine ning ülejäänud institutsioonid – osavallavanema ametikoha loomine või -valitsuse moodustamine – on KOV enda valik.

Sealjuures lisati haldusreformiga KOKSi § 56 lg 1, mille järgi on osavald valla või linna (edaspidi koos vald) maa-alal ja koosseisus volikogu kinnitatud osavalla põhimääruse alusel tegutsev üksus, mille eesmärk on kohaliku initsiatiivi ja identiteedi hoidmine, KOV elanike kaasamine kohaliku elu küsimuste otsustamisse ning piirkondlike huvide esindamine valla ülesannete täitmisel.

Ühinemisjärgsed osavallad ja teised piirkondlikud esinduskogud (kogukonnakogud jms) moodustati üldreeglina järgides endiste valdade piire (ainsa erandina Lääne-Nigula Palivere kogukonnakogu), hiljem moodustatud kogud (nt Haljala vald, Mustvee vald) on pigem olnud paindlikumad ja otsinud loomulikumaid kogukonnapiire ning jätnud ka küladele õiguse oma kuuluvust ise määratleda.

01.10.2022 seisuga on piirkondlikud esinduskogud (osavallakogud jt) moodustatud ja toimivad järgmistes KOVides:

1. Pärnu linnas Paikuse, Audru ja Tõstamaa osavallakogud;
2. Saaremaa vallas Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Orissaare, Pöide, Salme, Pihtla, Torgu, Mustjala, Valjala osavallakogud;
3. Märjamaa vallas Vigala osavallakogu;

⁶⁸ Vt teoreetilist taustsüsteemi Lõhmus, M. 2022. Kohaliku omavalitsuse sisene poliitiline detsentraliseerimine ja piirkonna esinduskogud Eestis. Juridica 2, lk 77-84.

⁶⁹ Haldusreform 2017. Kogumik. 2018. Valner, S. (toim) https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/KOV_haldusref_maavalitsus/haldusreform_2017.pdf (15.03.2022)

⁷⁰ Ibid, Taluste, O. Haldusreformi alused ja õiguslikud valikud, lk 69-112.

4. Lääne-Nigula vallas Kullamaa, Martna, Nõva ja Noarootsi, Oru, Palivere, Risti ja Taebla osavallakogud;
5. Hiiumaa vallas Emmaste, Kärkla, Pühalepa, Käina ja Kõrgessaare osavallakogud;
6. Mustvee vallas Avinurme, Lohusuu, Kasepää, Raja, Kääpa, Voore ja Mustvee kogukonnakogud;
7. Elva vallas Elva, Konguta, Palupera, Puhja, Rannu ja Rõngu piirkonnakogud;
8. Saaremaa vallas Lümada, Kaarma ja Kärla kogukonnakogud;
9. Türi vallas Taikse–Tännassilma–Mäeküla, Käru ja Väätsa kogukonnakogud;
10. Haljala vallas Aaspere, Haljala, Karepa, Käsmu, Varangu, Võhma-Palmse, Võsu kandikogud;
11. Alutaguse vallas Kiikla ja Illuka kogukonnakogud.

2017. aasta haldusreformi käigus moodustati osavallad ja kinnitati nende põhimäärused ka Kehtna vallas, kuid need ei ole rakendunud.⁷¹ Kogukonnakogude põhimäärus on kehtestatud Jõgeva vallas⁷², kuid kogukonnakogusid ei ole seal kunagi moodustatud.

Haldusreformijärgse ajaga võrreldes on toimunud mõned muudatused - 2019. aastal moodustati kogukonnakogud Mustvee vallas⁷³ ja Alutaguse vallas⁷⁴ ning kandikogud Haljala vallas⁷⁵, 2020. aastal jagunes Lääne-Saare kogukonnakogu kolmeks iseseisvaks kogukonnakoguks⁷⁶. 1.01.2022 reorganiseeris Lääne-Nigula vald 4 kogukonnakogu (Oru, Palivere, Risti, Taebla) osavallakogudeks.

2020 algatati Põltsamaa Vallavolikogus diskussioon kogukonnakogude moodustamiseks ja vastavat küsimust on käsitletud ka kehtivas koalitsioonilepingus.⁷⁷ 29.09.2022 otsustas Rapla Vallavolikogu likvideerida Kaiu ja Juuru osavallad⁷⁸. Diskussioone osavaldade rollist ja kohast valla juhtimise süsteemis toimub ka mujal.

Ühinemise käigus moodustatud osavaldadele anti teatud garantiid: nimelt sätestati haldusreformi seaduses, et ühinenud KOV maa-alal moodustatud osavald ei või lõpetada esimese ühinemisejärgse valimisperioodi jooksul, välja arvatud osavallakogu enda taotlusel.

Samuti lisati seadusesse põhimõtte, et ühinemislepingus või -kokkuleppes kokku lepitud osavalla õiguste ja täidetavate ülesannete muutmisel esimese ühinemisejärgse valimisperioodi jooksul on vaja volikogu koosseisu vähemalt kahekolmandikulist häälteenamust (KOKS § 57 lg 12, HRS § 15 lg 2 ja 3). Kõik need garantiid olid kehtestatud seega üksnes KOV enda varasemate otsustuste tagamiseks.

⁷¹ Kehtna Vvk 21.02.2018 määrus nr 13 „Kehtna osavalla põhimäärus“; Kehtna Vvk 21.02.2018 määrus nr 12 „Järvakandi osavalla põhimäärus“

⁷² Jõgeva Vvk 27.12.2018 määrus nr 70 „Kogukonnakogu statuut“

⁷³ Mustvee Vvk 30.05.2018 määrus nr 19 „Kogukonnakogu statuut“

⁷⁴ Alutaguse Vvk 23.04.2018 määrus nr 43 „Alutaguse valla põhimäärus“

⁷⁵ Haljala Vvk 21.05.2019 määrus nr 62 „Haljala valla aleviku- ja külavanema ning kandikogu statuut“

⁷⁶ Saaremaa Vvk 28.05.2020 määrus nr 20 „Karma kogukonna põhimäärus“

⁷⁷ Pöördumine kogukonnakogude moodustamiseks. 03.12.2020

http://delta.andmevara.ee/poltsamaa_vald/dokument/4558672 (15.03.2022)

Koalitsioonileping, 25.10.2021, https://www.poltsamaa.ee/koalitsioonileping_punkt_1.8 (15.03.2022)

⁷⁸ Rapla Vallavolikogu istungi protokoll 29.09.2022, <https://atp.amphora.ee/raplavv2017/index.aspx?itm=613476> (10.10.2022)

Vaatamata HRS-iga antud täiendavatele garantiidele moodustati haldusreformi käigus osavaldu tagasihoidlikult. Üheks olulisemaks põhjuseks oli siinkirjutaja hinnangul osavalla kui mõiste psühholoogiline kuvand ja tõlgendamine. Paljudele otsustajatele seostus osavald KOV mini-mudeliga – osavallakogu kui „oma volikogu“, valitsuse, ametnike, hallatavate asutuste, eelarvega jne - ning sellega haldusreformi eesmärgi ja sisuga vastuolus oleva nähtusena.

Seda lähenemist võimendasid ühinemisläbirääkimistel tekkinud vastandumised ja peegeldasid osavaldade kohta avaldatud kriitilised artiklid ajakirjanduses. Kindlasti jättis see oma jälje ka piirkondades, kus osavald oleks võinud olla kogukonna kaasamise üheks instrumendiks, sest päris mitmed KOV üksused valisid ühinemisläbirääkimistel alternatiivina piirkonnakogude moodustamise. Nende institutsioonide õigused, kohustused ja vastutuskki on osavallakogudele suhteliselt sarnane ning teinekord peitubki erinevus vaid nimetuses.

Seletus võib muidugi peituda ka tõsiasjas, et kohapealne ametnik või piirkondlik teeninduskeskus laiemalt kujunes haldusreformi käigus üheks peamiseks kohaliku identiteedi väljendusvormiks, teinekord paradoksaalsel kombel isegi olulisemaks kui kogukonna kaasamisele suunatud instrumentide sisseviimine ning viimased jäidki välja arendamata.

Hiljem on aga puudunud kohapealne tahe, otsene vajadus või oskused selle teemaga tegelemiseks.

Piirkonna esinduskogu moodustamisel on kasutusel järgmised alternatiivid:

- Valimistulemustel põhinev kogu, mille koosseisu kuuluvad piirkonnas elavad volikogu liikmed ja lisaks vajadusel ka volikogusse kandideerinud isikud vastavalt saadud hääle arvule. Seda tüüpi kogud on näiteks Pärnu linnas (Pärnus ei kuulu volikogu liikmed alates 2021. valimistest enam osavallakogudesse), Märjamaa vallas, Lääne-Nigula vallas ja osades Saaremaa osavaldades.

Eriliigi moodustavad kogud, mis moodustatakse avalikul rahvakoosolekul (Haljala valla kandikogud, Mustvee valla ja Alutaguse valla kogukonnakogud).

Elva vald katsetab 2022. aastast uut mudelit, kus kõik piirkonnakogud valitakse eraldi toimuvatel otsestel valimistel. Piirkonnakogu valimistel peab osalema vähemalt 5% piirkonna hääleõiguslikest elanikest. 14.08.2022 seisuga on valitud Rannu, Palupera, Puhja ja Rõngu piirkonnakogud, Kongutas ja Elvas pole nõutud osalust saavutatud.

- Külade/alevike esindusel põhinev kogu, kuhu kuuluvad asulate (alevike, külade) esindajad ja mõnel juhul ka volikogu liikmed. Seda tüüpi kogud on näiteks mõned Saaremaa valla osavallakogud ja kõik Saaremaa kogukonnakogud, samuti Türi kogukonnakogud.
- Eri huvigruppide esindusel põhinev kogu, kuhu erinevate huvigruppide (ettevõtjad, kodanikuühiskond, noored vms) esindajad ning volikogu liikmed. Seda tüüpi osavallakogud on Hiiumaa vallas ja mõnes Saaremaa osavallas.

Osavallakogude ja kogukonnakogude põhimääruste (statuutide), õigusaktide ning protokollide dokumendianalüüs näitas seda, et osavallakogude ja kogukonnakogude ülesanded põhimõtteliselt ei erine ja on kokkuvõtvalt alljärgnevad⁷⁹:

- arvamuse avaldamine arengudokumentide (arengukava, eelarvestrateegia, üldplaneering, teehoiukava jms) ja eelarve projekti kohta;

⁷⁹ Kogude ülesanded põhimäärustes (statuutides) peegeldavad hästi ühinemiskonsultantide tegevust ja ettepanekuid, samuti saab jälgida, missuguse eeskuju on KOV üksus oma õigusaktis kasutusele võtnud.

- arvamuse avaldamine piirkonnas hallatavate asutuste (või nende tegevuskohtade) tegevuse, ümberkorraldamise ja kohalike teenuste kvaliteedi kohta;
- arvamuse andmine vallavara valitsemist puudutava otsustuse kohta (vallavara müük, kasutusse andmine või koormamine);
- arvamuse avaldamine osavallavanema, piirkonnajuhi või kohaliku teenuskeskuse juhi kandidaadi kohta;
- arvamuse esitamine erinevate volikogu õigusaktide eelnõude kohta;
- osadel kogudel arvamuse esitamine kohalike mittetulundustegevuste- ja muude toetuste eraldamise kohta.

Kogude päevakordasid ja arutatavaid küsimusi analüüsid võib välja tuua, et esimestel ühinemisjärgsetel aastatel (eriti aga 2018. aastal) prevaleerisid kogude päevakorras erinevate õigusaktide ühtlustamisega seotud teemad. See on ka mõisteta, kuna ühinenud vallad tuli üles ehitada ja see eeldas laiaulatuslikumat piirkondlikku konsensust.

Regulaarsed teemad on arvamuse andmised arengudokumentide ja eelarve kohta, kuid siinkirjutaja hinnangul tundub, et päris mitmetel kogudel on tekkimas probleeme püsiva päevakorra kujundamisega, samuti on kooskäimiste sagedus väga erinev - nt oli COVID-19 kriisi tingimuses kogusid, mille tegevus sisuliselt lakkas ja pole taastunud tänini.

Kõik see viitab, et KOV üksused ei ole lõpuni lahti mõtestanud piirkondlike kogude kohta KOV juhtimise mudelis, palju sõltub kohalikust halduskultuurist, eestvedajate aktiivsusest ning „õhinapõhisusest“, samuti poliitilistest jõujoontest vallavolikogus ja piirkondlikus kogus.

Lääne-Nigula osavalla- ja kogukonnakogude protokollide analüüs aastatest 2018-2021 näitas, et piirkondlike küsimustega osatähtsus on järjest suurenenud. Mõned piirkondlike teemade näited:

- Taebla kogukonnakogu - Maale Elama päeva ette valmistamine, Taebla Kooli spordiplatsi kavandamine, MTÜ Taebla Seltsi moodustamise küsimused;
- Palivere Kogukonnakogu - Maale Elama päeva ette valmistamine, asula valgustuse küsimused seos käimasoleva KIK projektiga, Turba-Haapsalu raudtee projekteerimise küsimused Paliveres;
- Kullamaa Osavallakogu - Kullamaa Paisjärve heakorra ja kasutamisega seotud teemad (näiteks kas paisjärve ääres võib liikuda hobustega), kalmistu heakord;
- Martna Osavallakogu - Martna Põhikooli uue hoone projekteerimine;
- Noarootsi osavallakogu - Noarootsi Kooli iga aastase tegevuse ülevaade.

Menetlusliku poole pealt ei ole lõpuni „paika loksunud“ õigusaktide menetlusprotsess: mis etapis piirkondlikku kogu kaasatakse: kas juba nn „väljatöötamiskavatsuse“ etapis või saadetakse ettevalmistatud volikogu määrus arvamuse andmiseks juba nõ „küpsuse“ etapis.

Täna kumab nii ühe kui teise kogu päevakorrast, et ei olda rahul, kui küsimus jõuab neile arutlusele alles nn „valmiskujul“.

Rahandusministeeriumis 2019. aastal käivitatud KOKS-i revisjoni ehk KOKSi muutmise üks eesmärk on KOVidele laiema enesekorraldusõiguse andmiseks vähendada detailseid ettekirjutusi omavalitsuse sisemise korralduse osas.⁸⁰

⁸⁰ KOKSi ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus. Seletuskiri.
<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/54e751f5-962c-4b78-839f-9e75ada8056d#CrIUsw7>

Puuduvad põhjendused, miks piirata KOVi enesekorraldusõigust ka sisemise detsentraliseerimise osas, pigem on eesmärgiks toetada juba toimivaid lahendusi ning pakkuda paindlikumat õigusraamistust.

KOKSi muutmisel tehakse ettepanek senist 8. peatükki „Osavalla ja linnaosa moodustamine ning töökorraldus“ täiendada ja lisada § 57², mis võimaldaks moodustada osavalla alternatiivina ka teise nimetusega piirkondlikke demokraatlikke esinduskogusid.

Kuigi KOV enesekorraldusõiguse raames on seda võimalik teha ka täna, annab seaduses sätestamine tänaseks moodustatud kogukonna- ja piirkonnakogudele juurde täiendavat legitiimsust.

Samuti julgustab see neid KOV üksuseid, kes on kohapealsete demokraatlike kaasamisinstitutsioonide moodustamisest loobunud seetõttu, et ei soovi moodustada osavalda.

Edukas detsentraliseerimine ja kaasamise mudel eeldab partnerlust „valla keskviimu“ ja piirkonna vahel, ühtset arusaama eesmärkidest, koostööd ning seda raamistavat õiguslikku korraldust ning halduskultuuri. Riigi ülesandeks on pakkuda paindlik tööriistakast, ühtset universaalset lahendust ei ole, igaüks peab leidma oma „mina“ ja rätsepatööna tuleb kõik valikud läbi töötada ja rakendada sobivat võimalust:

- piirkondlikud kogud, nende ülesanded ning kaasatus;
- volikogu komisjonid nt kogukonna- või külaelukomisjon;
- küla-, aleviku- ja alevivanemad, külakogud jms;
- ametiasutuse ja hallatavate asutuste territoriaalne struktuur;
- teised kaasamisvõimalused (kaasav eelarve, hoolekogud, ümarlauad, kaasamiskoosolekud jms).

1.12 Elanike arvust lähtuvad piirimuutused kui sisulise haldusreformi käivitaja

RIVO NOORKÕIV

Haldusreformi seaduses⁸¹, mille Riigikogu 07.06.2016 vastu võttis, seati haldusreformi aluskriteerium – KOVis peab valla või linna haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena elama vähemalt 5000 elanikku.

Reformi seletuskirjas tuuakse välja, et 5000 elanikuga KOVe saab pidada piisavalt võimekaks, et nad saaksid iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu ning täita seadusest tulenevaid ülesandeid. Kuigi 5000 elanikuga KOVi loeti KOV miinimumsuuruseks, oli reformi sihiks ehk soovituslikuks suunaks vähemalt 11 000 elanikuga KOVide moodustumine, mis on käsitletav omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumina. Seadus nägi ette erandi võimaluse vähemalt 3 500 elaniku korral ja mereliste saarvaldade puhul, kus teostatakse iseseisvat omavalitsuslikku haldamist. Erandina käsitleti ka kohaliku omavalitsuse üksusi, kui kaks kuni kolm omavalitsusüksust ühinevad piirkonnas, mis moodustab geograafiliselt ja demograafiliselt loogilise terviku, ja mille pindala on vähemalt 900 km² ning kus seejuures elab vähemalt 3500 elanikku. Esitatud kriteeriumid said häält nii poolt kui vastu. Ühest küljest tähendas mõõdetavate kriteeriumite olemasolu selgust otsuste langetamiseks, teisest küljest ei näita sama elanike arv üks-üheselt KOV potentsiaali. KOVid on alati piisavalt erinevad nii ka oma asukoha, territoriaalse suuruse, loodusolude, sotsiaal-majandusliku olukorra kui organisatsioonikultuuri põhjal.

Kuna reform oli jaotatud mitmeks etapiks, siis tuleb elanike arvu kriteeriumi alusel valdade ja linnade piiride korrastamist vaadata kui esimest sammu, mis ühtlasi on eeldus järgmistele, et lõpptulemusena toetada KOV võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel.

Elanike arvu kriteeriumi puhul ei saa mööda vaadata ka tõsiasjast, et elukoha registreerimine rahvastikuregistris on jätkuvalt Eestis probleemiks⁸². RITAMOB projekti raames tehtud analüüsid näitasid, et rahvastikuregistris registreeritud elukoht ja tegelik püsielukoht ei lange kokku 23%-l elanikest⁸³.

2017. aasta haldusreformi tulemusena vähenes KOVide arv 213lt 79le, jäi 64 valda ja 15 linna. Elanike arvu miinimumkriteeriumi täitsid enne ühinemist 23 KOVi. Neli merelist saarvalda (Vormsi, Muhu, Kihnu, Ruhnu) taotlesid neile seaduses võimaldatud erandit mitte ühineda mõne teise KOViga. 26 KOVi ei täitnud 2017. aasta alguseks elanike arvu miinimumkriteeriumi 5000 elanikku ja ei taotlenud ühinemist (joonis 1).

Elanike arvu miinimumkriteeriumile mittevastavate KOVide volikogud võisid reformi vabatahtlikus etapis leida endale meelepärase partneri või partnerid, kellega koos kriteerium täita ning haldus-

⁸¹ Haldusreformi seadus. Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016001>

⁸² Noorkõiv, R., Klesment, M., Puur A. (2021). Rahvastikuregister ja elanikuks registreerimise kampaaniad. Kogumik Eesti Omavalitsuspäev. Ajaloost sündinud- teel tulevikku. Lk. 205-211. https://www.polismtu.ee/wp-content/uploads/2022/02/Omavalitsuspäev_veebiversioon.pdf

⁸³ Herm, A., Puur, A. (2021). Elukoha registreerimise täpsust mõjutavad tegurid: 2011. aasta rahvaloenduse ja rahvastikuregistri aadressi erinevus. Aruanne. Tallinn: TLÜ Eesti demograafia keskus.

reformi seadusele vastav uus omavalitsusüksus moodustada. Ainsaks sisuliselt piiranguks oli see-juures elanike arvu miinimumkriteeriumi kõrval ühise piiri olemasolu. Demokraatlik valikuvabadus ühinemispartnereid valida pakkus palju loomingulisi võimalusi otsustamiseks, sh KOV territooriumi loogilisuse osas. Samas, ühinemispartneri valikul ei peetud alati silmas piirkonna funktsionaalsuse põhimõtet, mille osaks on keskuse ja tagamaa loogiline seotus, vaid mitmelgi juhul oli määravaks ühinemispartneri üle otsustamisel omavalitsusjuhtide varasem koostöökogemus naabritega. Ka Vabariigi Valitsuse poolne sundliitmise etapp asustussüsteemi loogikat igal pool prioriteediks ei pidanud. Nii tekkiski territoriaalse terviklikkuse kriteeriumi „pehme rakenduse“ ja vabatahtliku ühinemise mudeli kasutamise tagajärjel reformi tulemusena kirju territoriaalne muster, kokku 11 tüüpi⁸⁴. Mitmete omavalitsusüksuste puhul on põhjust arvata, et nende administratiivpiirid tulevikus muutuvad. Näiteks jätkavad tagamaast eraldi mitu suuremat maakonnalinna (näiteks Võru, Viljandi, Rakvere) ja piirkondlikku keskust (näiteks Loka, Keila). Mõned piiriga seotud lahendused jäid lõpuni viimata ka külade osas. Olgu siinkohal öeldud, et külade üleandmise-vastuvõtmise toimus reformi käigus 7 maakonnas, kokku 8 KOVis ja protsess hõlmas 26 küla.



Joonis 1. Kohalikud omavalitsused peale 2017. aasta haldusreformi

KOVide territooriumide suuremaks muutumisega tuli hoida ära KOV sisese tsentraliseerimisega kaasnevaid negatiivseid ilminguid, sh võimu koondumine keskusse, elanike demokraatliku kaasamise vähenemine otsustamises, teenuste kaugenemine, ääremaastumine. Nimetatud riskide maandamiseks haldusreformi käigus loodi õiguslikud alused ja juhendmaterjalid KOV sisese juhtimise detsentraliseerimise kasutuselevõtu soodustamiseks, näiteks osavaldade-linnaosade loomine laiemaks kasutuselevõtuks⁸⁵. Paraku pole nende moodustamine populaarseks osutunud.

⁸⁴ Sepp, V. (2018). Eesti uus territoriaalne muster. Haldusreform 2017. Artiklite kogumik. Lk. 536-552.

⁸⁵ Lõhmus, M., Sootla, G., Noorkõiv, R., Kattai, K. (2018). Detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelid kohaliku omavalitsuse üksustes – aasta pärast haldusreformi.

Märksa enam kasutati teenuskeskuste loomist, mis oli kantud ennekõike ääremaastumise hirmust, et kohapealne haldus kaob ja ametnikud jäävad elanikele teenuste osutamisel kaugeks.

Teenuskeskuste teema on jätkuvalt aktuaalne, et kuidas tagada spetsialiseeritud pädevuste väljaarendamine (mis on üks haldusreformi eesmärke!) ühelt poolt ning teiselt poolt tagada kohapeal teatud piirkondliku arenguvõimekusega kompetentsed ametnikud⁸⁶. Lahendus tuleb leida teenuskeskuste võrgustike haldamisel, et tagada elanikele ühteaegu teenuste kvaliteet ja kättesaadavus mõistlikul kulutõhususe tasemel.

Kohaliku demokraatia arendamise huvides on jätkata rahvaalgatuse ja rahvahääletuse institutsioonide kasutuselevõttuga, mis võimaldaksid täiendada ja tasakaalustada esindusdemokraatia mehhanisme elanike suurema reaalse osalusega kohaliku elu asjade üle demokraatlikul otsustamisel.

Elanike arv omavalitsustes on jätkuvalt väga erinev. Enim on esindatud KOVid elanike arvuga 5000-10 999 (35 KOVi ehk 44,3%), millele järgneb suurusgrupp 11 000 ja enam (28; 35,4%).

Alla 5000 elanikuga omavalitsusüksusi on 16 (20,3%).

Maapiirkondades on rahvastiku vähenemine jätkunud ja teatud KOVide puhul pigem liigume miinimumkriteeriumist ja sellega seotud minimaalsest mastaabist järjest kaugemale. Üheks lahenduseks oleks olnud miinimum 5000 elanikku teatud juhtudel varuga määrata, et KOVide elanike arvul põhinevat lõhe kasvu piirata. Leevendus olnuks ka elanike arvule lisakriteeriumina vanuskoostise näitaja kasutamine. Samas ei saa unustada, et paljudel juhtudel ei võetud alla 5000 elanikuga omavalitsuse moodustamise sundliitmist ette. 5000 elanikku oli nõ otsustamise piir, mitte kõikehõlmav tõde. Selles valguses oleks olnud vajadus suunata reformi peatähelepanu soovitusliku kriteeriumi 11 000 elanikku täitmisele, mitte aga pühenduma alla 5000 elanikuga KOVidele Vabariigi Valitsuse poolt erandeid looma (näiteks Loksa).

2022. aasta alguses elas 77,1% elanikest KOVides, mille elanike arv on 11 000 või enam.

KOV elanike arvu mediaan on 7597 elanikku ja võrrelduna 2018. aastaga on see näitaja veidi langenud (tabel 1).

Tabel 1. Elanike jaotus KOV suurusgruppides seisuga 01.01.2018

KOV suurus (elanikke)	KOV üksuste arv	KOV üksuste osakaal	Elanike arv KOV üksustes	Elanike osakaal	Keskmine elanike arv KOV üksuses	Elanike arvu mediaan KOV üksuses
Vähem kui 3500	5	6,3%	5 888	0,4%	1 178	702
3500-4999	12	15,2%	55 417	4,1%	4 618	4 764
5000-10 999	35	44,3%	260 666	19,2%	7 448	6 919
11 000 ja enam	27	34,2%	1 032 606	76,2%	38 245	14 611
Kokku	79	100,0%	1 354 577	100,0%	17 147	7 739

⁸⁶ Lõhmus, M. (2021). Detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelid kohaliku omavalitsuse üksustes. https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/03/Detsentraliseeritud_korralduse_mudel_KOV.pdf

Elanike jaotus KOV suurusgruppides seisuga 01.01.2022

KOV suurus (elanikke)	KOV üksuste arv	KOV üksuste osakaal	Elanike arv KOV üksustes	Elanike osakaal	Keskmine elanike arv KOV üksuses	Elanike arvu mediaan KOV üksuses
Vähem kui 3500	6	7,6%	9 014	0,7%	1 502	1 352
3500-4999	10	12,7%	46 128	3,4%	4 613	4 643
5000-10 999	35	44,3%	251 880	18,8%	7 197	6 795
11 000 ja enam	28	35,4%	1 032 295	77,1%	36 868	14 641
Kokku	79	100,0%	1 339 317	100,0%	16 953	7 597

Allikas: Rahvastikuregister

Võrrelduna 2018. aastaga on **kuni 5000 elaniku suurusgrupist** kasvanud välja Luunja vald, kuhu vaadeldud perioodil on lisandunud ka kõige suurem arv elanikke (931). Tegemist on Tartu valglinnastumise alaga. 2022. aasta alguse seisuga oli Luunja vallas elanikke 5434.

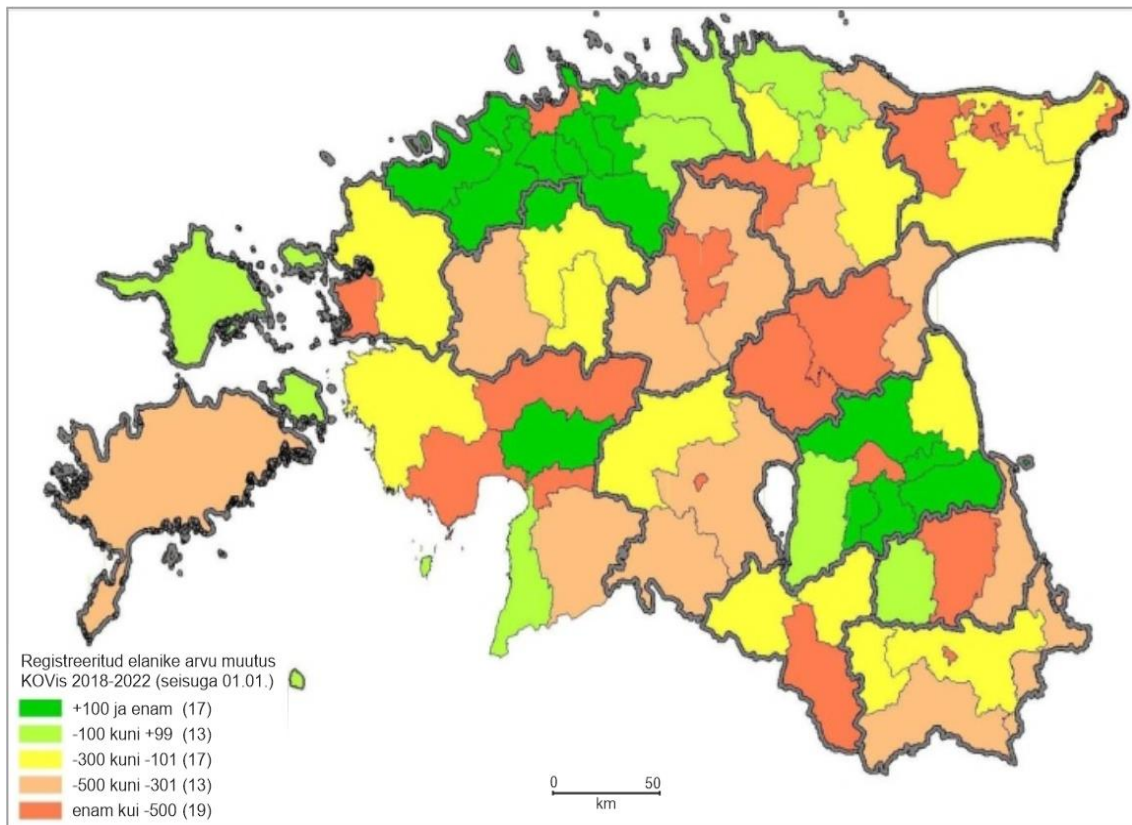
2022. aasta alguse seisuga on alla 5000 elanike arvuga KOVe kokku kuusteist: Häädemeeste vald (4990), Kadrina vald (4815), Kanepi vald (4809), Narva-Jõesuu linn (4714), Alutaguse vald (4667), Toila vald (4619), Saarde vald (4415), Nõo vald (4379), Antsla vald (4375), Haljala vald (4346), Setomaa vald (3208), Loksa linn (2480), Muhu vald (2001), Kihnu vald (702), Vormsi vald (444) ja Ruhnu vald (179).

Viies alla 5000 elanikuga suurusgrupi KOVis on elanike arv sel perioodil mõnevõrra kasvanud (Nõo vald +105, Muhu vald +55, Vormsi vald +29, Ruhnu vald +19, Häädemeeste vald +5), ühes jäänud samaks (Kihnu vald) ja kümnes vähenenud (Setomaa vald -345, Saarde vald -307, Alutaguse vald -262, Antsla vald -231, Toila vald -187, Loksa linn -181, Kadrina vald -149, Narva-Jõesuu linn -114, Kanepi vald -55, Haljala vald -43).

Kui **KOV suurusgrupis 5000-10 999** elanikku on KOVe jätkuvalt 35, siis kõrgemast grupist on siia langenud Tapa vald (elanikke 2018-11 248; 2022-10 541) ja Türi vald (2018-11 063 ja 2022-10 679). Suurusgrupis 5000-10 999 suurenes elanike arv ennekõike Kiili vallas (+862), Kastre vallas (+644) ja Raasiku vallas (+209), samas näiteks elanike arv vähenes Viru-Nigula vallas (-371), Mustvee vallas (-363), Rõuge vallas (-319), Lääneranna vallas (-282) ja Peipsiääre vallas (-262).

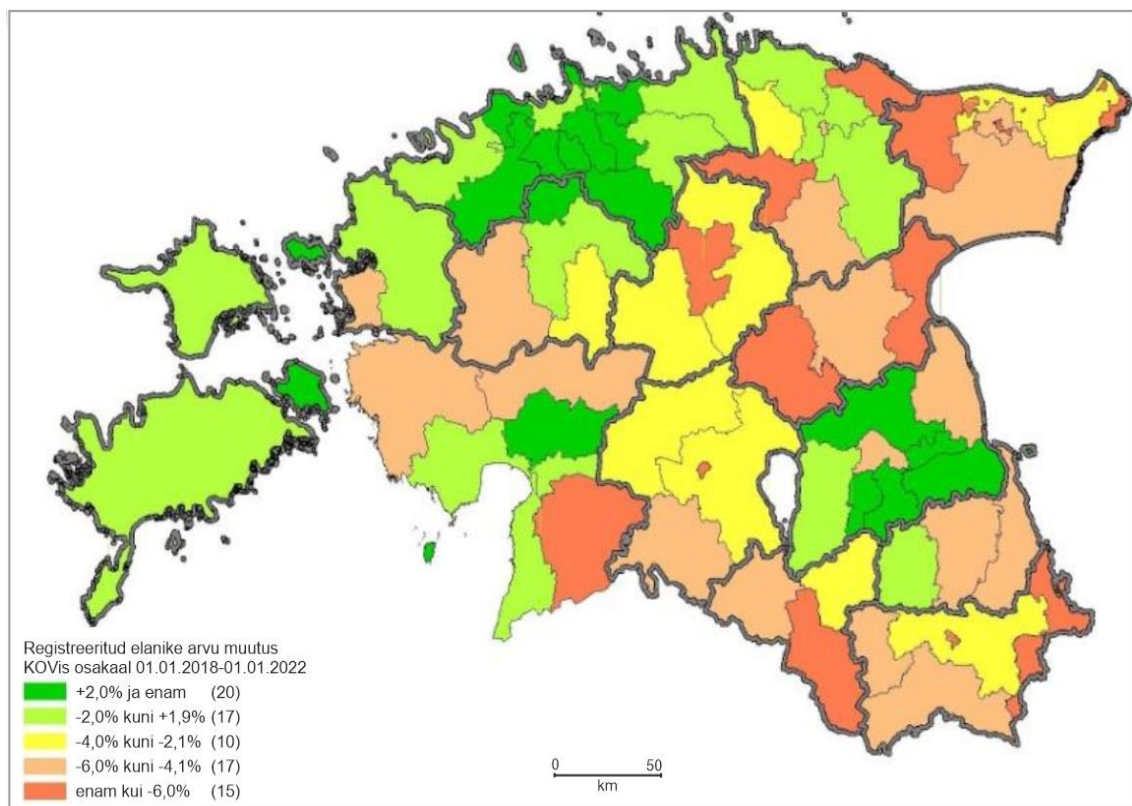
Enam kui 11 000 elanikuga suurusgruppi lisandusid sel perioodil tänu elanike arvu märgatavale kasvule Tartu vald (2018-10 676 ja 2022-12 093) ja Saku vald (2018-9862 ja 2022-11 188).

Täpsema pildi rahvastikus toimunud muutustest annavad joonised 2,3.



Joonis 2. Elanike arvu muutus absoluutarvudes kohalikes omavalitsustes 2018-2022

Allikas: Rahvastikuregister



Joonis 3. Elanike arvu muutus protsentides kohalikes omavalitsustes 2018-2022

Allikas: Rahvastikuregister

Haldusreformi järgselt on KOV rahvastiku näitajad ja tulevikupotentsiaal endiselt erinevad ning Eesti riigi territoriaalsele väiksusele vaatamata iseloomustavad riiki jätkuvalt suured erinevused piirkondlikus arengutasemes.

Statistikaameti rahvastikuproгноos⁸⁷ näitab elanike arvu jätkuvat kahanemist enamikes maakondades. Esiteks, paljudes maakondades on rahvastiku vähenemise tulemusena välja kujunenud rahvastikustruktuur, kus vanemaealiste osakaal rahvastikus kasvab ja loomuliku iibe alusel on rahvastiku taasteks tingimused ebasoodsad. Teiseks, rändepöörde järgselt on rahvastiku langustrend jätkunud Eesti-sisese rände arvelt väikelinnadest ja maapiirkondadest. Elanikud on asunud elama ennekõike Tallinna ja Tartu linnapiirkondadesse. Kuigi viimasel ajal on positiivseid trende täheldatav ka mujal, on inimeste, majanduse ja teenuste koondumine riigis jätkunud kahe-kolme keskuse ümber. Kindlasti teevad rahvastikuarengu senistes trendides korrektiive COVID 19 kriisid ja Ukraina sõjaga seonduv. 30. augusti 2022 seisuga on Eestisse sisenenud 93109 sõjapõgenikku Ukrainast, kellest Eestisse on elama jäänud 53434 inimest (57,4%).

Kuigi haldusreformiga muutusid KOVid elanike arvult ja suuruselt sarnasemaks, on nad jätkuvalt erinevad ja jäävad selleks ka tulevikus. Olukord viitab vajadusele alustada arutelu asümmeetria põhimõtte rakendamise kohta KOV ülesannete täitmise korraldamisel, mis tähendaks, et kõikidel KOVidel ei ole kohustust täita kõiki ülesandeid, vaid näiteks suuremad KOVid täidavad ülesannet ka teiste KOVide jaoks või ülesanne antakse KOV koostööorganisatsioonidele. Kehtiv põhimõte, et „Suurusest olenemata peavad KOVid täitma kõikjal Eestis samu ülesandeid ning pakkuma elanikele ühesuguseid teenuseid“⁸⁸ tuleks läbi arutada. Sama ettepaneku on välja käinud ka riigikontrolör Janar Holm⁸⁹.

Samuti on põhjust arutada muudatuste üle kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses, et KOV ülesannete loetelu selles muuta õigusselguse huvides pigem minimalistlikuks ja väärtuspõhiseks⁹⁰. KOKS peab andma paindlikkuse, sätestades võimalused osutada teenused nii ise kui osutada neid koostöös teis(t)e omavalitsusüksustega või teenusepakkujatega, sealhulgas võimalus osutada teenuseid ka väljaspool KOV piire. Teenuste kvaliteedi, kättesaadavuse ja rahastamise kriteeriumid tuleks sarnaselt Põhjamaade praktikaga sätestada valdkondlikes seadustes.

Haldusreformi territoriaalse reformi tulemusena toimusid piirimuutused ka maakondades. Näiteks kaotas Läänemaa olulise osa oma ajaloolisest territooriumist, kui moodustatud Lääneranna vald läks Pärnumaa koosseisu. Samuti on reformi järgselt maakonniti omavalitsusüksuste arv kirev – alustades Harjumaal 16 KOViga ja lõpetades Hiiumaal ühe vallaga. Kuna maakondlik tase ei ole osade regionaalsete ülesannete jaoks piisav mastaap, on vajadus KOV ja riigi kesktasandi vahelise ühisruumi järele, sest väga paljud n-ö klassikalised regionaalsed ülesanded on sellised, mida ei ole otstarbekas täita ei maakonna ega riigi kesktasandil⁹¹. Valitsemine valdkondlikes silotornides ja teineteisest lahutatud valitsemiskihitides ei ole tõhus ja nõuab eri valitsemisvaldkondades sobivate

⁸⁷ <https://www.stat.ee/et/uudised/pressiteade-2019-077>

⁸⁸ <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/kohalikud-omavalitsused>

⁸⁹ Holm, J. (2021). Regionaalsed erinevused kui väljakutse. Kogumik Eesti Omavalitsuspäev. Ajaloost sündinud- teel tulevikku. Lk. 220-224. https://www.polismtu.ee/wp-content/uploads/2022/02/Omavalitsuspäev_veebiversioon.pdf

⁹⁰ Lõhmus, M., Kattai, K., Mäeltsemees, S., Sootla, G., Noorkõiv, R., Sepp, V., Olle, V. (2021). Akadeemiliste ekspertide arutelu KOV aluskorralduslike probleemide ja nende lahenduste üle. <https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/10/Akadeemiliste-ekspertide-ekspertarvamus.pdf>

⁹¹ Sepp, V., Lääne, S., Kattai, K., Noorkõiv, R., Sootla, G. (2021): Regionaalse valitsemise mudelite kujundamise ettepanekud. Kogumik Eesti Omavalitsuspäev. Ajaloost sündinud- teel tulevikku. Lk. 241-249. https://www.polismtu.ee/wp-content/uploads/2022/02/Omavalitsuspäev_veebiversioon.pdf

territoriaalsete loogikate arvestamist ning territoriaalses juhtimises liikumist mitmekihilise valitsemise suuremale kasutuselevõtmisele. Avalike ülesannete täitmine ei pea olema ainult ühe territoriaalse tasandi või võimuorgani ainupädevus. Päevakorras on, et kuidas korraldada riigis regionaalne juhtimine ja kohalike omavalitsuste koostöö, mis aitab osade KOVide madalamast võimekusest tulenevaid puudujääke korvata. Reformiga on loodud KOV suurem territoriaalne mastaap, mis on kasvanud võimalusi anda suuremale piirkonnale täitmiseks ülesandeid, kus nende osutamisest tekib mastaabivõimekus ja -sääst⁹².

Poliitikud on käinud jätkuvalt välja mõtte moodustada maakonna suurused KOVid. Täna reformi järgset nelja-aastast praktikat arvesse võttes on põhjust karta, et nende moodustamisega võib kaasneda negatiivne mõju valitsemise demokraatlikkusele ja subsidiaarsusele. Samuti oleksid maakondliku suurusega omavalitsusüksused paljude esmatasandi omavalitsuslike ülesannete täitmiseks liiga suured ja võim elanikest kaugel. Samas, haldusreformi seadusega sätestatud KOV soovituslik suurus 11 000 elanikku pole piisav, et tõhusalt täita üksinda kõiki regionaalarengu ja piirkondlike teenuste osutamise ülesandeid. Seega tuleb jääda arusaamise juurde, et haldusreformi seaduses seatud elanike arvu kriteerium oli ühiskondlik kokkulepe või kompromiss⁹³.

Eesti halduskorralduse tulevikuvaatest vajab selgeks rääkimist põhimõtteline küsimus, et kas täna ne KOVide territoriaalne muster ja mastaap on sobivad kohaliku omavalitsuse teostamiseks parimal moel või on nad jätkuvalt killustunud, et oma elanikke võimalikult tõhusalt teenida. Rahvusvahelises võrdluses on KOVide arvu vähenemine Eestis perioodil 2012-2021 olnud Euroopa riikide hulgas üks suuremaid, olles ühes reas Lätiga (65%) ja jäädes alla vaid Ukrainale (85%) ja Albaaniale (84%). Suur osa viimase kümnendi jooksul toimunud territoriaalseid reforme näibki olevat peamiselt suunatud KOVide arvu vähendamisele⁹⁴. Ilmselt on ees ajad, kus me ei peaks enam arutama niivõrd kohalike omavalitsuste ühinemisi (omavalitsused, kes vabatahtlikult ühineda soovivad, siis selline õigus peab jätkuvalt olema) vaid eelduste loomisele, et iga kohalik omavalitsus saaks kujundada oma toimiva mudeli, mis täidab kohaliku elukorralduse üleriigilise baastaseme täitmise.

Kokkuvõttes, elanike arvu miinimumkriteerium mängis väga olulist rolli, milliseks kohaliku omavalitsuse süsteem Eestis kujuneb. Kui haldusreformi seaduses ei oleks seatud elanike arvust tulenevat miinimumkriteeriumi, millest lõpptulemusena ka kõikjal kinni ei peetud, siis KOV suurema kaalutusõiguse korral oleks haldusjaotus tänasest kindlasti erinev.

Samas tuleb leppida, et üleüldist ideaalset KOVi elanike arvu suurust pole olemas, vaid seda tuleb käsitleda ajas ja ruumis, ekspertteadmises ja poliitilises arutelus kokkulepitud optimaalse suurusega. Haldusreformi seadusega anti KOVidele üldine raam, mille sisuga täitmine tuli neil endil ära teha, et saavutada elanike arvu kriteeriumist lähtuvalt loogilised toimivad ühinemispirkonnad, rääkida läbi kõikides kohaliku elu teemades ja pakkuda lahendused moodustuva omavalitsusüksuse ülesehitamiseks. Teiste kriteeriumite seadmisel sai piiranguks see, et seaduses ei ole otstarbekas muutuvaid olukordi detailselt ette kirjutada ja keskvalitsusel ei ole vaja KOV autonoomiat kohaliku elu korraldamisel piirata.

⁹² Kattai, K., Lääne, S., Sootla, G., Lepik, K.-L., Viks, A., Saar, I., Sepp, V., Mäeltsemees, S., Noorkõiv, R., Olle, V., Lõhmus, M. (2020). Eesti regionaalatasandi arengu analüüs. Regionaalse valitsemise mudelite kujundamise ettepanekud. Tallinna Ülikool. <https://www.hol.ee/docs/file/hol%20reganal%C3%BC%C3%BCs%20210x297mm%20web.pdf>

⁹³ Sepp, V., Noorkõiv, R. (2018). Haldusreformi kesksete kriteeriumite valik: kuidas tuli 5000 ja 11000 elaniku nõue. Haldusreform 2017. Artiklite kogumik. Lk. 123-160.

⁹⁴ Changes in the number of Local/Regional Governments. <https://terri.cemr.eu/en/the-analysis/overview-of-territorial-reforms-between-2012-and-2021/changes-in-the-number-of-local-regional-governments.html>

Piirimuutustega kaasnenud KOV elanike arvu ja territooriumi suurenemine on avanud tee halduskorralduse muutmisele dünaamilisemaks ja KOV võimekuse kasvust tulenevalt on võimalused liikuda riigikorralduse suurema detsentraliseerimise suunas.

Jätkuvalt on oluline muuta avaliku halduse süsteem kodanikukeskemaks, paindlikumaks ja tõhusamaks, mis võimaldaks paremini kasutada kohalikke arengueeldusi ja tulla toime siseriiklike sotsiaal-majanduslike erisustega ning üleilmastumisest tulenevate arengutega. Otsuste langetamisel tuleks lähtuda põhimõttest, et detsentraliseerimine on võimalik ja mõistlik, kui sellega kaasneb KOVi ülesannete korraldamise ja täitmise delegeeritus mastaabisäästust ja ressursivajadusest lähtuvalt sobivale territoriaalsele tasemele.

Kuna üldtrendina on KOVid reformieelse ajaga võrreldes tugevamad, on aeg hakata sisuliselt tegelema kohaliku autonoomia tugevdamisega, eriti finantsautonoomia valdkonnas, ja KOV koostööst välja kasvava mastaabiefekti saavutamiseks. Olukord, kus KOVid ise teenivad ca 3,5% oma eelarve tuludest, võimaldab jätkata ebaefektiivsusega ja pikemas perspektiivis pole selline süsteem jätkusuutlik. Need tööd tuleb nüüd ära teha.

1.13 Mida peavad omavalitsusjuhid vajalikuks KOVide võimekuse tõstmiseks tulevikus?

RIVO NOORKÕIV

Haldusreformi seireraporti koostamise käigus läbi viidud e-küsitluses (valimist ja metoodikast loe pikemalt artiklist „Haldusreformi eesmärkide saavutamine: omavalitsuste juhtide hinnang senistele tulemustele“) paluti linna- ja vallajuhtidel anda oma hinnang võimalikele tegevustele KOV võimekuse suurendamiseks ja seejärel panna need tegevused prioriteetide järjekorda.



Joonis 1. Vastuste jaotus küsimusele „Mida teie arvates tuleks teha, et suurendada kohalike omavalitsuste võimekust?“

Vastustes küsimusele „Mida teie arvates tuleks teha, et suurendada kohalike omavalitsuste võimekust?” (vt joonis 1) toodi kõige rohkem välja:

- tuleks võtta enam arvesse regionaalseid arengueeldusi ja eripärasid riigi strateegilises planeerimises ning investeeringute tegemisel (kindlasti nõus 68% ja pigem nõus 31%);
- rakendada regionaalpoliitika meetmeid, et maandada julgeolekualaseid ja sotsiaalseid riske, mis on tingitud KOV arengutaseme erinevustest (59% ja 36%);
- tugevdada kohalike omavalitsuste koostööd maakonna tasandil (48% ja 46%).

Veel peeti väga oluliseks laiendada KOVide õigusi rahaliste vahendite kasutamise üle otsustamisel, muuta riiklikud sihtotstarbelised eraldised (näiteks õpetajate palgad) üldotstarbeliseks (kindlasti nõus 47% ja pigem nõus 36%), laiendada kohalike omavalitsuste koostööd ülikoolide ja teadusasutustega (46% ja 47%), korraldada Eesti Linnade ja Valdade Liidu poolt üleriigiliselt koordineeritud IT alast arendustegevust (43% ja 46%) ja suurendada kohalike omavalitsuste ülesandeid (nt gümnaasiumite ülalpidamine), andes selleks rahalisi vahendeid (40% ja 38%).

Küllaltki olulisena sooviti anda KOVidele enam ülesandeid ettevõtluse arendamiseks koos selleks vajalike rahaliste vahenditega (39% ja 40%) ja toetada riiklikult pilootprojekte erinevate koostöömudelite kasutuselevõtuks KOVides teenuste korraldamiseks (38% ja 53%).

Vähem märgiti vajadust luua mitut maakonda hõlmavad regionaalse valitsemise struktuure (näiteks riigi regionaalse juhtimise asutuste korrastamine, maakondade vaheline koostöö avalike teenuste korraldamisel (16% ja 46%) ning luua riigi ja KOV ühiseid koostööstruktuure (nt asutused, nõukogud vm) avalike teenuste osutamiseks ja korraldamiseks (18% ja 51%).

Küllalt vähe said toetust ettepanekud toetada riiklikult KOVe ühinema maakondliku suurusega omavalitsusüksuseks (kindlasti nõus 18% ja pigem nõus 21%), laiendada KOKSis võimalusi kohalike algatuste esitamisteks, rahvaküsitluste/referendumite läbiviimiseks või muul viisil otsedemokraatia rakendamiseks (19% ja 55%) ja laiendada osavaldade/linnaosade/piirkondade õigusi ja võimalusi osaleda kohalikus otsustusprotsessis (24% ja 41%) (joonis 1).

Selleks, et panna 19 võimalikku ettepanekut KOV võimekuse suurendamise või omavalitsussüsteemi arendamise prioriteetide järjekorda, paluti kõigi vastajatel need reastada tähtsuse järjekorras 7 pallisel skaalal.

Selle tulemusena saadi iga ettepaneku kohta kõigi vastajate poolt antud hindepunktide summa: mida enam punkte, seda prioriteetsem ettepanek (joonis 2).



Joonis 2. Kohaliku omavalitsuse võimekust või omavalitsussüsteemi arendamist toetavad tegevused prioriteetsuse järjekorras

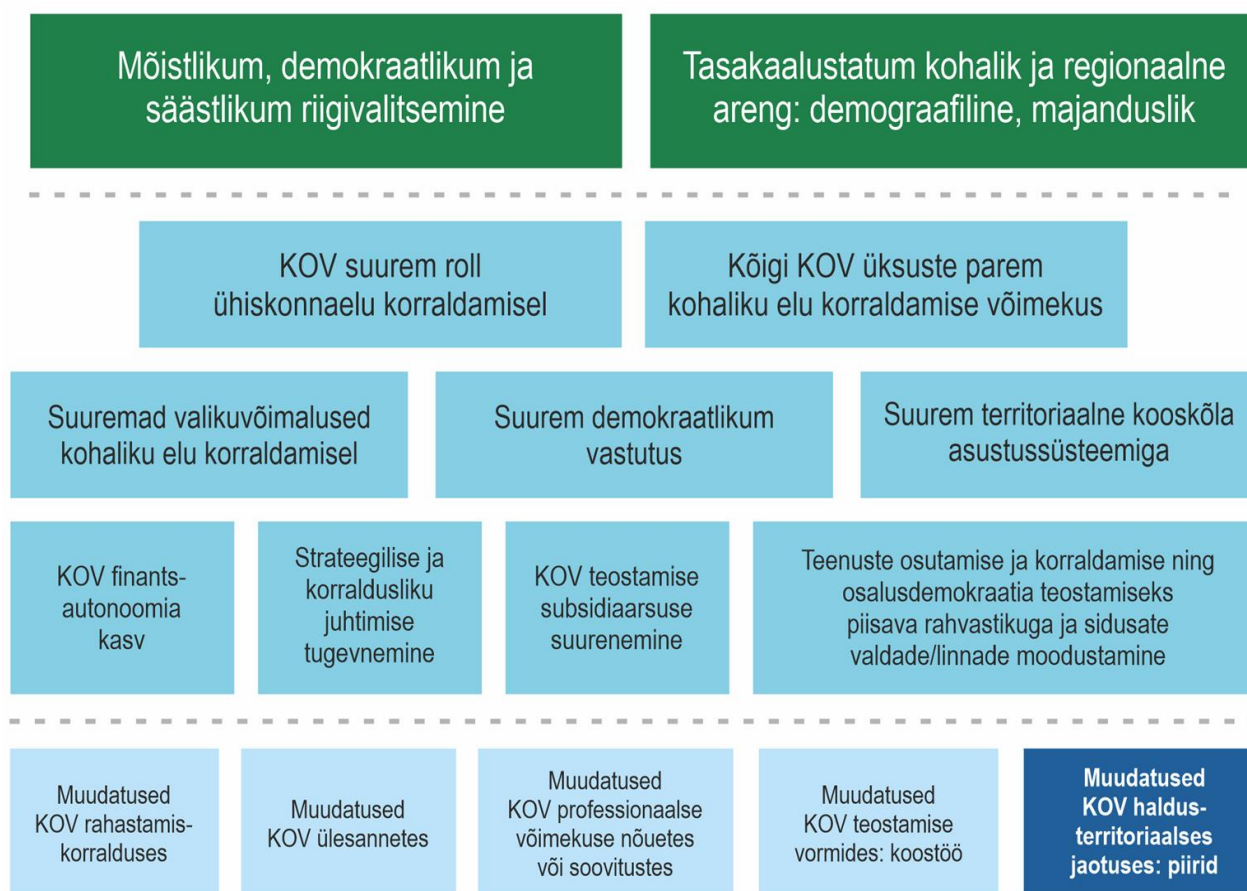
Ülekaalukalt said esimeseks regionaalpoliitikaga seonduvad teemad - regionaalsete arengueeldustega suurem arvestamine ja regionaalpoliitika riiklike meetmete rakendamine (joonis 2). Järgnesid KOV koostöö tugevdamine maakonna tasandil ning KOV koostöö laiendamine ülikoolide ja teadusasutustega. Edasi tuli vajadus suurendada ELVL võimekust, olla tugev KOV huvide esindaja ja partner keskvalitsusele. Kõige vähem hääli kogus maakonna suurusega omavalitsusüksuste moodustamise prioriteetsus.

1.14 Omavalitsuste poliitika suunad haldusreformi järgsel perioodil 2018-2022

RIVO NOORKÕIV, MART UUSJÄRV

Haldusreformi eesmärk oli toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel⁹⁵. Selle eesmärgi elluviimiseks nähti ette valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmine, mille tulemusena peavad kohaliku omavalitsuse üksused olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid.

Reformi esimeses etapis oli keskmis võimekamate ja suurema elanike arvuga kohalike omavalitsuste moodustamine haldusterritoriaalse korralduse muutmisega⁹⁶. Teises etapis, peale ühinemisi ja 2017. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi, olid eesmärkideks muudatused linnade ja valdade ülesannetes, korralduses, professionaalses võimekuses ja finantseerimise aluspõhimõtetes. Haldusreformi eesmärgipuu (joonis 1) annab ülevaatliku pildi reformiga taotletud muudatustest ekspertide vaates.



Joonis 1. Haldusreformi eesmärgipuu

⁹⁵ Haldusreformi seadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016001>

⁹⁶ Viks, A. (2018). Haldusreformi protsessi disain. Haldusreform 2017. Lk. 23-47.

Järgnevalt toome eesmärgipuust lähtuvalt välja olulisemad tegevussuunad ja nende elluviimise tulemused peale linnade ja valdade administratiivpiiride muutmist.

Riigivalitsemise detsentraliseerimisega jätkamine

Kohalikele omavalitsuste suurema otsustusõiguse andmine on pealtnäha lihtne ülesanne. Poliitilises retoorikas KOV võimekuste kasvatamist üldjuhul toetatakse, kuid tegudeni jõuda on keerulisem.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta⁹⁷ defineerib kohalikku omavalitsust kui kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. Sellest lähtuvalt peab kohaliku omavalitsuse rolli täitmine toimuma lähimuspõhimõtte alusel, st otsustamine toimub madalaimal võimalikul valitsemistasandil, kus see on majanduslikult tõhus ja mõjus ning kus on (või on otstarbekas kujundada) selleks vajalik võimekus.

Detsentraliseerimine on lähimuspõhimõtte rakendamine, millega keskvalitsuselt antakse otsustusõigus ja vastutus kohaliku omavalitsuse tasandile. Sellega kaasneb ülesannete täitmise kaalutlusõigus, et selgitada nende täitmise mõjusust ja ressursidega tagatus. Samas ei saa eirata, et detsentraliseerimise eelduseks on keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vaheline võimu jaotus ja usaldus.

Kuigi haldusreformi järgselt on riigiasutuste usaldus KOVide vastu kasvanud, pole kadunud hoiak, et tulenevalt linnade ja valdade võimekuste erinevustest, on neile riigi poolt vastutusrikaste ülesannete andmine riskantne. Kuna elanike ootused avalikule sektorile kasvavad, siis poliitikud ja ametnikud kardavad lahendustes ebaõnnestumisi. Keskvalitsus peab jätkuvalt kindlamaks oma tegevusi ise juhtida ja kontrollida, mitte neid delegeerida.

Samas, on ka vastupidine suund, KOVid ei ole alati valmis uusi rolle võtma. Põhimõtteliselt ollakse suurema otsustuspädevusega nõus, ent kui tuleb konkreetne ülesanne, siis ei kipu lahendus tihti sobima. Näiteks riigi poolt KOVidele teenuste osutamise üleandmine sotsiaalvaldkonnas või teehoolduse kohustuste võtmine. Üheks keeldumise põhjuseks on asjaolu, et ülesandega kaasa antav raha pole reeglina piisav. Ühtlasi on see väljakutse KOVide inimressursile. Samuti on probleemid teenuse osutamise rahastamise ülevõtmisega KOVide eelarvesse, kui teenuste mahtu on ajutiselt ja projektipõhiselt suurendatud Euroopa Liidu struktuurivahendite raha toel.

Ka riiklike sihtotstarbeliste toetuste puhul pole suurt edasiliikumist toimunud – vastutus tulemuste eest keskvalitsuse ja KOVide vahel on jätkuvalt hajunud ning rahastamisreeglid nõuavad pigem KOVidelt formaalsete nõuete täitmise jälgimist, mitte niivõrd tulemuste saavutamist.

Positiivne on asjaolu, et mitmed seni maavalitsuste vastutusalas olevad ülesanded anti KOVidele ühiseks täitmiseks. Näiteks maavalitsuste tegevuse lõpetamise järel anti kohalike omavalitsuste koostöötasandile maakondliku arengustrateegia koostamine, tervisedendus, turvalisus, maakonnakeskuse omavalitsusüksusele perekonnaseisutoimingud ning keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste ühisele koostöötasandile ühistransport.

⁹⁷ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>

Siiski jõuame tõdemuseni, et viie viimase aasta jooksul pole KOVidele ühtegi suuremat funktsiooni riigilt üle antud ning rahastamisreeglid on jätkuvalt konservatiivsed. Küll on ministeeriumid tulnud välja konkreetsete ülesannetega, mille andmist kohalikule tasandile võiks kaaluda. Ettepanekute põhjal on koostatud detsentraliseerimise teekaart⁹⁸, mis on saanud valitsuse heakskiidu ning mille realiseerimiseks peavad ministeeriumid ja omavalitsused kokkuleppeni jõudma.

Eestis on kesk- ja kohaliku võimu tasakaal võrreldes Põhjamaadega oluliselt erinev. Kui Eestis moodustab kohalike omavalitsuste kulude osakaal SKP-st 10%, siis Norras 18%, Soomes 22%, Rootsis 25% ja Taanis 33%⁹⁹. Eesti kohalike omavalitsuste osakaal valitsussektori kuludes on poole väiksem (25%) kui meile eeskujuks olevates Põhjamaades (valdavalt 40% ja rohkem) või teistes OECD riikides.

Kuna haldusreformiga liiguti omavalitsussüsteemis Põhjamaade suunas, siis on detsentraliseerimise valdkonnas Eestil ära teha suur töö. See sisaldab nii riigilt KOVidele ülesannete täitmise üleandmist kui nendeks vajalike ressurssidega kindlustamist. Samuti KOV koostöö võimendamist ja regionaalse juhtimise korraldamist. Valdcondadest on suurim potentsiaal detsentraliseerimiseks sotsiaalvaldkonnas.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse revisjon

Haldusreformi järgselt hakkasid üha enam kõlama ettepanekud, et ligi 30 aastat vana ja 99 korda muudetud kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (edaspidi KOKS) vajab revisjoni. Mida täpsemalt on seal vaja muuta, on seejuures jäänud üldjuhul hämaraks. Igal juhul on KOKSi revisjonil olnud kindel koht kõigi haldusreformi järgsete valitsuste tegevusprogrammides.



KOKSi eksperdikomisjoni arutelu 2019. aastal. Rahandusministeerium

⁹⁸ Ministeeriumite ettepanekud kohalike omavalitsuste rolli (õiguste ja kohustuste) suurendamiseks oma valdkonnas, arvestades perspektiivi kuni 2035. aastani. <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/omavalitsuste-poliitika#omavalitsuste-ulesan>

⁹⁹ OECD Key Data 2021, https://www.oecd.org/regional/multi-level-governance/OECD_SNG_Nuancier_2021.pdf

2018. aasta lõpus algasid KOKSi muutmise konsultatsioonid, 2019. aasta keskpaigas alustas riigihalduse ministri juhtimisel tööd laiapindne eksperdikomisjon ning 2022. aasta kevadel andis valitsus heakskiidu KOKSi muutmise eelnõule ning see jõudis Riigikogu menetlusse.

Enam kui kolme aasta pikkuse revisjoni protsessis lähtuti järgmistest pidepunktidest:

a) vähem ettekirjutusi ja suurem omavalitsuste enesekorraldusõigus; b) kaasaegsem kohaliku omavalitsuse korraldus (digilahendused); c) lihtsa sõnastusega ja vastuoludeta seadus, mille lugemisel pole tingimata vaja juristi abi.

Laia kaasamistöö tulemusena on valminud seaduse eelnõu, aga väga suuri põhimõttelisi muudatusi selles ei leia. Kokkuvõttes tõdesid töös osalenud, et 90ndate alguses tehtud seadus on üldjoontes hästi toimiv ning vajab üksnes väiksemaid kohendusi. Kahjuks jäi ära laiapõhjaline avalik arutelu selle kohta, millist kohalikku omavalitsust tahetakse näha 10-15 aasta pärast, mis arvestaks ühiskonnas toimuvate muutustega laiemalt.

Haldus- ja asustusjaotuse muutmine

Haldusreformi järgsetel aastatel on mitmetes piirkondades tehtud algatusi külade üleandmiseks ühelt KOVilt teisele. Kokku on selliseid juhtusid seitse, kuid algatustest tulemuseni ei ole jõutud. Reeglina pole kohaliku omavalitsuse volikogu olnud nõus lahkuvast piirkonnast loobuma. Ettevalmistustega lahkuda on jõutud kõige kaugemale Puurmani piirkonnas Põltsamaa vallas, kus Tartu valla ja Põltsamaa valla volikogud on teinud otsuse territooriumi administratiivpiiride muutmise läbirääkimiste alustamiseks.

Haldusreformi järgselt pakkus palju kõneainet ka haldusüksuse liigi temaatika. Kuna tekkisid mõned suure territooriumiga linnad (Paide, Haapsalu, Narva-Jõesuu, Pärnu), mille koosseisus on külad ja alevikud, siis paljudele kõlab seal linn haldusüksuse liigi nimena ebakohasena.

Täna on suures plaanis seal linna nimega jõutud harjuda. Lahendus oleks võtta kasutusele linna ja valla asemel alternatiivne termin. Ent sellist uut tõsiseltvõetavat mõistet pole seni välja pakutud. Üks erand haldusüksuse liigi muutmise temaatikas on siiski olnud arutlusel. Nimelt on Jõhvi vald korduvalt avaldanud soovi muuta haldusüksuse liik vallast linnaks, kuid ilma ühinemata seda tänases õigusruumis teha ei saa. Omaette küsimus on, kas sellise võimaluse peaks seadustama.

Omavalitsuste nimede osas pälvis enim tähelepanu Kambja valla nimi. Nimelt esitas 2018. aastal Kambja vallavolikogu Rahandusministeeriumile taotluse, milles soovis nime muutmist Ülenurme vallaks. Valitsus arutas seda nimeküsimust uuesti 2019. aastal ning otsustas valla nime mitte muuta, tuginedes seejuures kohanimenõukogu arvamusele.

Suurem vastutus kohaliku ettevõtluskeskkonna arendamisel

Haldusreformi järgselt on Eestis aktiveerunud arutelu KOVide rolli üle ettevõtluskeskkonna arendamisel ja ettevõtluse toetamisel. Selleks on palju põhjusi. Keskne nendest, et tsentraalse valitsemise suunas liikumine on jätnud KOV-ide rolli riigi majanduskasvu loomises põhjendamatult tagaplaanile.

Samas on viimastel aastakümnetel maailmas saanud heakskiitu asukohapõhise lähenemise kontseptsioon¹⁰⁰. Tegemist on alternatiiviga senisele valdkonnapõhistele ja „ülalt alla“ juhitud

¹⁰⁰ Barca, F., McCann, P., Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52 (1), lk 134- 152.

asukohaneutraalsetel poliitikameetmetel põhinevale arengu käsitlusele.

Seega on põhjus otsida uusi sobivamaid lahendusi majanduspoliitika meetmete kujundamiseks kohalikul tasandil, et luua majanduskasvu ka keskustest väljapool, seista vastu majandustegevuse koondumisele ja pakkuda kõigile võimalusi äritegevuseks ja iseseisvaks toimetulekuks sõltumata elukohast.

Raportitest ja uuringutest^{101, 102, 103} on tulnud välja, et KOV-id panustavad ettevõtluskeskkonda ebaühtlaselt ja nad ei saa töökohtade loomisest otsest tulu. Empiirilised uuringud näitavad, et mida rohkem KOVide tuludest laekub kohalikust ettevõtlusest, seda rohkem nad pingutavad piirkondliku arengu edendamiseks¹⁰⁴.

KOVide motivatsiooni suurendamiseks ettevõtluskeskkonna arendamisega tegelemiseks on mitmeid võimalusi. Nendest üks, et KOVide tulubaas siduda ettevõtlusnäitajatega – nt töökohtadega. Rahandusministeeriumi poolt käidi välja ettepanek toetada kohalike omavalitsuste ettevõtlusalast tegevust, eraldades selleks osa juriidilise isiku tulumaksust, näiteks kandes 5-10% juriidilise isiku tulumaksust KOVidele. KOVidele laekuv osa jaotatakse vastavalt KOV territooriumil asuvatele töökohtade arvule ja rakendades territoriaalset koefitsienti ühe töökohta kohta. Ettevõtte peakorteri asukohast lahti seotuna töökohtade arvu järgi juriidilise isiku tulumaksu osa KOVidele jaotamine võimaldab võtta arvesse väärtuse loome regionaalset jaotust.

Lisaks näeb ettepanek ette, et KOVile laekuv tulumaks sõltub tema territooriumil asuvatest töökohtade arvust sõltumata sellest, kas konkreetsed ettevõtted on juriidilise isiku tulumaksu maksnud või mitte. See maandab ära dividendide väljavõtmise ebakorrapärasusest tingitud suure volatiilsuse juriidilise isiku tulumaksu tasumises.

Kaalutud on ka võimalust KOV füüsilise isiku tulumaksu ümber jaotamiseks töökohtade järgi. Kuna töökohtade proportsioon on üldjuhul mõnevõrra suurem keskustes, tooks olemasolevate vahendite ümber jaotamisega piirdumine kaasa ääremaade tulude mõningase vähenemise keskuste kasuks. Juriidilise isiku tulumaks ei põhjustaks olemasoleva tulubaasi ümberjaotust, sest oleks täiendav raha.

On räägitud ka KOVidele juriidilise isiku tulumaksust osa andmise asemel riigieelarvest üldotstarbelise toetuse andmist töökohtade arvu järgi KOVis. Ent sellisel juhul kaoks seos ettevõtlusega ning oleks lihtsalt toetus riigieelarvest. Rahandusministeerium jätkab lahenduste otsimist, et motiveerida KOVe ettevõtluskeskkonda senisest enam panustama.

Töötajate koolitamise ja arendustegevuse koordinatsioon

Avaliku võimu detsentraliseerimise üheks eelduseks on KOV institutsionaalse ja juhtimise võimekuse tõstmine. Selle keskmes on vajadus investeerida KOV juhtide ja ametnike teadmiste ja oskuste kasvu¹⁰⁵. Kuna KOV teenistujate tasemeõppe ja täienduskoolituse tarvis puudub Eestis keskne institutsioon, siis loodi 2021. aastal ELVL personalijuhtide võrgustik ja

¹⁰¹ Riigikontrolli audit „Kohalike omavalitsuste roll ettevõtluse edendamisel“ (2020)

¹⁰² OÜ Geomedia (2020) „Kohaliku omavalitsuse kasu ettevõtlust ja ettevõtluskeskkonda arendavatest teguritest“ .

¹⁰³ Noorkõiv, R.(2021). Kohalike omavalitsuste motivatsiooni suurendamine ettevõtluskeskkonna arendamisel. Artiklite kogumik Eesti omavalitsuspäev. Ajaloost sündinud – teel tulevikku. Lk. 230-235.

¹⁰⁴ Fiscal Decentralisation and Regional Disparities, OECD 2016

¹⁰⁵ Noorkõiv, R. Tilleman K., Viks, A. (2021). Lähtealused KOV inimvara tõhusamaks ja süsteemsemaks arendamiseks ning ministeeriumideülese tegevuse koordineerimiseks KOV inimvara kesksel arendamisel 2022-2025.

toetati Rahandusministeeriumi poolt ELVLi võimekust KOV ülese personalia arendamise ja koolitamise koordineerimise korraldamiseks.

KOV teenistujate koolitus- ja arendustegevuse keskse koordineerimise sihipäraseks läbiviimiseks koostati tegevuskava aastateks 2022-2025. Tegevuskavas on seatud kolm strateegilist sihti: 1) KOV inimvara arendamise süsteemsus ja seotus strateegilise juhtimise ja poliitika kujundamisega (organisatsiooni tasandil KOVides ja ministeeriumides); 2) koostöö ja koordineerimine inimvara arendamisel (institutsionaalne raamistik) ja parem koordineerimine: ministeeriumide sees ja ministeeriumide üleselt, ministeeriumide ja KOV vahel, KOVide üleselt (ELVL), ülikoolidega ning riigi ja KOV personalivõrgustiku vahel; 3) keskselt KOV inimvara arendamise toetamine (koordineeritud tegevuste elluviimine).

Kesksed tegevused KOV teenistujate arendamise toetamisel tuginevad ministeeriumide ülestele tegevusliinidele ning valdkonnaülestele strateegiliselt olulistele kompetentsidele, mis tegevuskava koostamise käigus osapoolte vahel välja selgitati. KOV teenistujate valdkondlike kompetentside arendamine tugineb eelkõige KOV ametnike kompetentsimudelite laiendamisel kõikidesse KOV tegevusvaldkondadesse ning olemasolevate kompetentsimudelite edasiarendamisel ja rakendamisel KOV ametnike arendamisel (vt artiklit „Haldusreformi töö omavalitsuste ametnike suurema spetsialiseerumise ning kompetentside kasvu.“). Tänapäevaks on rahandusministri käskkirjaga moodustatud juhtrühm kohalike omavalitsuste teenistujate arendamise koordineerimiseks ja tegevuskava elluviimise seireks ning selle liikmed on töödega alustanud.

Koostöö infotehnoloogia valdkonnas

2018. a alustas riigikontrolör auditaruandes „IT turvameetmete rakendamine kohalikes omavalitsustes“¹⁰⁶ järgmiste sõnadega: „Kohalike omavalitsuste infoturbes valitseb üüratu korralagedus. Alustades elementaarsest teadmistest, mida ja miks peab turvama, kuni selleni, keda omavalitsustes infoturbega seotud tegevus või tegevusetus üldse huvitab. Kohati jäi Riigikontrolli audiitoritele auditit tehes mulje, et mitmetes kohalikes omavalitsustes on justkui Metsik Lääs, kuhu kuuldused Eestis kehtivatest nõuetest infosüsteemide pidamisel pole jõudnud“.

Kuigi haldusreformi järgselt on toimunud muutused, kus Eesti Linnade ja Valdade Liidu juurde on loodud IT- kompetentsikeskus ning Rahandusministeeriumi poolt on liidule üle antud omavalitsuste infosüsteemid (VOLIS, KOVTP, Anna Teada), siis KOV IT üldine seis on jätkuvalt kehv. Strateegilist IT valdkonna juhtimist pole üldjuhul süsteemselt toimunud ning kohalikel omavalitsustel puudub ülevaade pakutavatest teenustest, madal on kontroll äriprotsesside ja sisemiseks kasutuseks mõeldud infosüsteemide üle ning infoturbestandardeid üldjuhul ei rakendata, sest selle järele puudub klientidel maksevõimeline nõudlus¹⁰⁷.

Nii infoturbe kui ka teenuse juhtimise probleemide juurpõhjuseks näib olevat vastava kompetentsi puudus KOV-ide juhtkonnas, mis on ka üks põhjusi, miks „Kohalike omavalitsuste info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arengukava 2020-2023“¹⁰⁸ eesmärgid on saavutatud vaid osaliselt.

¹⁰⁶ Riigikontrol, 2018. Auditaruanne „IT-turvameetmete süsteemi rakendamine kohalikes omavalitsustes“.

¹⁰⁷ KOV-ide poolt elanikele teenuste osutamiseks kasutatavate peamiste infosüsteemide analüüs. Lõpparuanne. Proud Engineers OÜ, 2021

¹⁰⁸ Kohalike omavalitsuste info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arengukava 2020-2023.
https://www.elvl.ee/documents/21189341/28398411/KOV+IKT+arengukava+202023+%287.02.20%29_kodulehel_e.pdf/295f0123-f2bb-4cdc-93fa-1a5dd180502c

Ühelt poolt vajab uuendamist KOVide IT baastaristu ja ühised infosüsteemid, ent väljakutseks on selleks rahastuse leidmine, kas siis KOVide endi poolt või EL struktuurifondide meetmetest. Teiselt poolt on keskvalitsusel ootus, et KOVid panustavad ka ise IT ühistegevustesse, Eesti Linnade ja Valdade Liidu juures oleva kompetentsikeskuse ülalpidamisse ja projektide elluviimisse.

IKT kompetentsikeskuse tuleviku haldus- ja finantseerimismudeli tarvis on koostatud uuring¹⁰⁹. Analüüsi ettepanekute alusel viiakse Eesti Linnade ja Valdade Liidu eestvedamisel läbi arutelud kohalike omavalitsuste ja ministeeriumitega tegevuste ja rahastuse põhimõtete kokkuleppimiseks ning strateegilise läbimurde saavutamiseks IT valdkonnas.

Regionaalse koordineerimise korraldamine

2020. aastal valmis teadlaste ja ekspertide poolt uuring „Eesti regionaaltasandi arengu analüüs“¹¹⁰. Töö ettepanekute kohaselt tuleks tugevdada KOVide koostööd maakondlikul tasandil maakondlike omavalitsusliitude kaudu, muutes nendesse kuulumise ja koostöös osalemise kohustuslikuks ja andes maakondlikule koostöötasandile ka lisaülesandeid.

Teine, veelgi põhimõttelisem ettepanek puudutab regionaalse valitsemise korralduse muutmist. Analüüsi tulemusena pakutakse kahte võimalust: 1) moodustada koordineerivad regionaalarengu nõukogud või 2) moodustada regionaalse valitsemise asutused. Neist viimane variant eeldab väga suuri ja põhimõttelisi muudatusi tänases omavalitsuste koostöös ning asutuste ümberkorraldamist, milleks praegu tunnetuslikult poliitilist ega ametkondlikku valmisolekut ei paista olevat. Elulisem on esimese stsenaariumiga edasi liikuda.

2021. aastal koostas Rahandusministeerium regionaalsete nõukogude ja arengulepete kontseptsiooni, mida tutvustati Vabariigi Valitsuse kabinetis 2022. aasta kevadel. Arengulepe on valitsemistasandite vaheline kokkulepe, kus maakonnast suuremas regioonis lepitakse keskvalitsuse, kohalike omavalitsuste ja piirkondlike partnerite poolt kokku majanduse regionaalse konkurentsivõime tõstmise eesmärgid ja fookusvaldkonnad.

2022. aasta lõpuks valmistab Rahandusministeerium ette detailsema arengulepete ja regionaalsete nõukogude katseprojekti kava. Ettepanek on viia läbi katseprojekt kahes regioonis – Lõuna-Eestis ja Kesk-Eestis.

Avalike teenuste osutamise hindamise abimees – portaal minuomavalitsus

Eesti ühiskonnas on kinnistunud arusaamine riigi valitsemise teadmispõhisest vajadusest. Sisu tähendab see, et kogutakse süsteemselt andmeid riigikorralduse olukorra kohta ja neid andmeid kasutatakse otsuste vastuvõtmisel. Seda ka KOV tasemel¹¹¹.

¹⁰⁹ Eesti Linnade ja Valdade Liidu KOV IKT kompetentsikeskuse haldus- ja teenusmudeli analüüs. Civitta Eesti AS, 2021.
https://www.elvl.ee/documents/21189341/32965510/pkp+1+ELVL+KK_I%C3%B5pparuanne_29.11.pdf/4a705972-4620-4be8-8cdf-0536c1382a7e

¹¹⁰ Kattai, K., Lääne, S., Sootla, G., Lepik, K-L., Viks, A., Saar, I., Sepp, V., Mäeltsemees, S., Noorkõiv, R., Olle, V., Lõhmus, M. (2020). Eesti regionaaltasandi arengu analüüs
(<https://www.hol.ee/docs/file/hol%20reganal%C3%BC%C3%BCs%20210x297mm%20web.pdf>)

¹¹¹ Sepp, V., Noorkõiv, R. (2008). Kohaliku omavalitsuse teadmispõhine teostamine Eestis: avaliku sektori andmekogud otsustuste alusena. Linnad ja vallad arvudes, 2008. Lk. 8-43.

Haldusreformi elluviimisel peeti oluliseks mõõta kohaliku omavalitsuse teenuste korraldamise ja osutamise taset. Selle eesmärgi tarvis moodustati Rahandusministeeriumi juhtimisel portaali minuomavalitsus¹¹², mis võimaldab saada süsteemset ja võrdlevat ülevaadet KOV teenuste olukorrast ja arendusvõimalustest ning selle pinnalt juhtida kohalikku arengut.

Seire metoodika algversiooni töötasid välja Tartu Ülikooli Sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus (RAKE) ja Geomedia OÜ koostöös 2018. aastal¹¹³. Sellele on järgnenud Rahandusministeeriumi poolt andmekogu süsteemne arendamine ja tänaseks on andmed kättesaadavad alates 2016. aastast. Hindamiskriteeriumid vaadatakse regulaarselt üle valdkondlikes töörühmades ja nõukojas.

Kuivõrd kohaliku omavalitsuse ülesannete hulk Eestis on väga ulatuslik, siis ei taotle seiresüsteem mitte kogu kohaliku omavalitsuse tegevuse mõõtmist ja hindamist. Keskendutakse 18 valdkonnale: valitsemine, alusharidus, põhiharidus, noorsootöö, planeerimine, ehitus ja energeetika, veemajandus, jäätmemajandus, keskkond ja kliima, liikuvus, täiskasvanute sotsiaalhoolekanne, laste heaolu, kultuur, sport, muuseum, raamatukogu, rahvatervis ja turvalisus, kriisideks valmisolek, ligipääsetavus.

Teenustaseme hinnang kujuneb valdkonnapõhiselt seatud kriteeriumite täitmisest. Hinnatakse kuni kolmel tasemel: baas-, edasijõudnu ja eeskujulik tase. Baastasemeks on seatud üldjuhul seadustega kohustuslikud või seaduse täitmist kirjeldavad lävendid. Edasijõudnu tase näitab, mida ühelt edukalt toimivalt omavalitsuselt üldjuhul oodatakse ning eeskujuliku tasemega hinnatakse näiteks uuenduslike lahenduste rakendamist, täiendavate võimekuste ja võimaluste kasutamist elanikkonna hüvede suurendamisel, eesmärgi, kuhu soovitakse välja jõuda.

Hindamisel kasutatavad andmed tuginevad riiklikel registritel, riigiasutuste andmebaasidel. Kohalike omavalitsuste seas läbi viidud täiendaval küsitlusel ning üleriiklikul elanike rahulolu-uuringul¹¹⁴. Andmeid uuendatakse iga-aastaselt ja järgmine elanike rahulolu uuring toimub 2022. aastal. Samuti on kavas laiendada hinnatavaid valdkondi, täiendada teenuste mõõdikuid, sihte ja metoodikat. Oluline on saavutada olukord, et mõõdetavus on teaduspõhine ja tulemused aitavad kaasa omavalitsustel endil pakkuda paremaid teenuseid.

Nii mõõdikute loomisel kui ka andmete kuvamisel on esindatud erinevate huvigruppide vaated ja seda selleks, et mõõdetavad teenused oleks laialdaselt käsitletud ning võimalikult paljude huvid kaetud. Veebilehelt on võimalik alla laadida omavalitsuste teenustasemete andmeid nii kaardivaates, omavalitsusüksuse vaates kui ka võrdluse vaates. Täiendavalt on võimalik vaadata algandmeid iga aasta kohta.

Hindamissüsteem aitab kaasa poliitika kujundamise kvaliteedi parandamisele ja võimaldab sekkumismeetmeid targemini suunata. Andmete analüüsi näidet vt Piret Zahkna artiklist "Omavalitsuste võimekus astus haldusreformiga sammu edasi."

¹¹² <https://minuomavalitsus.fin.ee/>

¹¹³ Kohalike avalike teenuste tasemete seire metoodika väljatöötamine ja testimine ning analüüsi läbiviimine. Tartu Ülikool RAKE ja OÜ Geomedia, 2018. <https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/09/kov-teenuste-metoodika-lopparuanne.pdf>

¹¹⁴ <https://minuomavalitsus.fin.ee/et/uudised/uus-veebileht-pakub-vordlevat-ulevaadet-est-omavalitsuste-toimimisest>

Kokkuvõtteks

Haldusreformi eesmärgipuu kõigi sihtide täitmise saavutamine eeldab jätkuvalt väga olulisi ümberkorraldusi KOV süsteemis tervikuna. Nendest kesksed on detsentraliseerimisega jätkamine ja finantsautonoomia tugevdamine. Samuti tuleks võimaldada KOVidele enam paindlikkust riiklike sihtotstarbeliste toetusmeetmete kasutamisel. Domineeriv projektipõhine rahastamine ei taga stabiilsust tegevustes, kuna toetuse saamine on ette teadmata ja kindlate reeglitega, mis ei pruugi olla parim olukorras ja tagada heade algatuste jätkusuutlikust.

Positiivsena saab tuua välja suundumusi KOV teenistujate professionaalsuse ja töö eesmärgipärasuse kasvus. Jätkub portaali minuomavalitsus arendamine. Juurutada tuleks kompetentsipõhist lähenemist KOV teenistujate arendamisel. Süsteemset muutust vajab KOV IT valdkond. KOVid peavad ise teadvustama, et nende pakutavate teenuste jätkusuutlikkuse võti peitub IT võimekuses – see, et kasutusel oleksid kaasaegne taristu ja keskkonnad, valdkonda koordineeriksid pädevad spetsialistid, e-teenused oleksid kohalikele inimestele kättesaadavad ning süsteem oleks turvatud.

Käia on veel pikk tee, et võtta kasutusele haldusreformiga loodud potentsiaal ning muuta Eestis KOVide tegevus enam oma kodanike vajadusi arvestavaks ja tõhusalt toimivaks.



Andrus Jõgi

1.15 Poliitikasoovitused kohalike omavalitsuste tugevdamiseks

KERSTEN KATTAI, RIVO NOORKÕIV, MIHKEL LAAN, MIKK LÕHMUS, ANDRUS JÕGI, PIRET ZAHKNA, SULEV LIIVIK, MART UUSJÄRV, AVE VIKS, SULEV VALNER

Poliitikasoovituste tegemisel Eesti kohalike omavalitsuste tugevdamiseks ja ühiskonna arengutega kohanemiseks lähtume käesoleva seirearuande koostanud ekspertide parimatest teadmistest. Sealhulgas meie osalusel läbi viidud erinevate uuringute ulatuslikust tõenduspõhisest materjalist, millest vaid üks osa on käesolevas raportis haldusreformi mõjude analüüsimisele suunatud artiklid. Raporti koostajad tegutsevad igapäevaselt eri rollides kohalike omavalitsuste arendamise valdkonnas ja puutuvad kokku omavalitsuste arengu väga erinevate teemadega.

Mõistame, et nende soovituste rakendamise valmisolek võib olla erinev nii riiklikul kui kohalikul, aga ka poliitilisel ja administratiivsel tasandil. Seda konteksti peavad poliitika kujundajad ja rakendajad loomulikult arvestama.

Soovitused on esitatud järgnevalt konkreetsete punktidenä, mis aitab vältida laialivalguvust ja ebamäärasust. Samas on siin sõnastatud punktide taga mõistagi palju laiem sisu, mida saab vajadusel ka pikemalt avada.

1. Territoriaalselt terviklike ja piisava valitsemisvõimekusega kohalike omavalitsuste moodustamine.

- 1.1. Soodustada väikeste (alla 5000 elaniku) ja/või haldusreformi tulemusena tekkinud funktsionaalselt väheseotud ja ebaloogiliste omavalitsuste edasist ühinemist.
- 1.2. Taastada riiklikud ühinemistoetused, et stimuleerida vabatahtlikke ühinemisalgatusi kohalikes omavalitsustes, kus selleks on nende valmisolek ja võimalused.

2. Haldusreformi järgselt tekkinud suuremate ja finantsiliselt tugevamate omavalitsuste potentsiaali rakendamine ja võimekuse tõstmine.

- 2.1. Jätkata riigilt kohalikele omavalitsustele ülesannete üleandmisega (detsentraliseerimisega) koos selleks neile vajaliku tulubaasi tagamisega.
- 2.2. Jätkata lahenduste otsimist, kas ja kuidas saaks suurendada kohalike omavalitsuste otsustusõigust järgmistes valdkondades:
 - erivajadusega inimeste abivajaduse tagamine;
 - tööturu teenuste pakkumine (karjäärinõustamine, koolitustele suunamine, tööpraktika);
 - esmatasandi tervisekeskuste toimimise tagamine turutõrke piirkondades;
 - kesk- ja kutsehariduse korraldamine;
 - kõrvalmaanteede hooldamine;
 - otsustusõiguse suurendamine piirkondliku ühistranspordi korralduse üle.

3. Kaaluda asümmeetrilisi lahendusi kohalike omavalitsuste piirkondlike ülesannete täitmiseks, kus suurematel ja võimekamatel kohalikel omavalitsustel (nt maakonnakeskused) on ülesanded, mida nad tagavad ka piirkonna väiksematele omavalitsusüksustele. Luua selleks vajalikud korraldamis- ja rahastamismudelid, mis võimaldavad kaasata piirkonna teisi kohalikke omavalitsusi teenuse kujundamisse. Sellisteks piirkondliku ulatusega ülesanneteks on näiteks: tuge vajavate laste koolid, sotsiaalhooldekande osad ülesanded (turvakodu, varjupaik jms), puuetega inimeste transport, tööturu teenused, erihooletuste teenused, rahvatervise ja turvalisuse koordineerimine, ettevõtluskeskkonna arendamist toetavad tugitegevused.

4. Suurendada kohalike omavalitsuste rolli ja vastutust ettevõtluskeskkonna arendamisel ja tagada selleks asjakohased instrumendid ja finantseerimine (näiteks juriidilise isiku tulumaksust kohalikele omavalitsustele raha eraldamine ettevõtluskeskkonna arendamiseks).

5. Suurendada omavalitsuste finantsautonoomiat ehk õigusi ja võimalusi oma eelarve tulude kujundamisel ja kasutamisel.

- 5.1. Suurendada oluliselt kohalike omavalitsuste maksuautonoomiat (nt kohalik tulumaks, maamaksule kehtivate riiklike piirangute vähendamine, kinnisvaramaks jm) ja vähendada nende maksubaasi kujunemise poliitilist sõltuvust keskvalitsusest.
- 5.2. Suunata toetusfondis olevad riiklikud sihtotstarbelised toetused ümber kohalike omavalitsuste tulubaasi ehk jaotada vahendid ilma ette määratud sihtotstarbeta läbi tulumaksu ja tasandusfondi laekumise suurendamise. Samuti tuleks vähendada sihtotstarbeliste investeringutoetuse programmide loomist ning vastavad vahendid suunata kohalike omavalitsuste tulubaasi, et nad saaksid ise tagada oma omavalitsuse jätkusuutliku ülalpidamise ja arendamise. Sihtotstarbelised toetused moodustavad veerandi linnade ja valdade põhitegevuse tuludest, piirates sellega võimalusi otsustada kohalikul tasandil ise vahendite kasutamist lahenduste jaoks, mis vastaksid kõige paremini kohapealsetele oludele.

6. Koondada maakonna arendusvõimekus ühte organisatsiooni, mis võimaldaks paremini kasutada olemasolevat kompetentsi ja ressursse kohalike omavalitsuste maakondliku ulatusega ülesannete täitmisel ja piirkonna arengu suunamisel.

7. Vähendada regionaalseid arenguerinevusi keskvalitsuse ja omavalitsuste koostöös.

- 7.1 Arendada keskvalitsuse ja omavalitsuste partnerlust ühishuvi valdkondades, alates poliitika ja arengute kavandamisest kuni sisuliste lahenduste rakendamiseni, luues selleks sobilikke ühistegevus- ja koostöövorme. Kasutada senisest julgemalt ekspertteavet avalike poliitikate kujundamiseks ja rakendamiseks.
- 7.2. Disainida riiklikud regionaalpoliitika meetmed üha enam piirkondlike arengueeldusi ja potentsiaali arvestavaks (mitte universaalsetena kõigile piirkondadele ühtmoodi), kasutades selleks regionaalsete arengulepete pilootprojektis saadavaid kogemusi.

8. Tugevdada oluliselt Eesti Linnade ja Valdade Liidu (ELVL) kompetentse ja rolli omavalitsuste ülestes tegevustes.

- 8.1. Koordineerida kohalike omavalitsuste IT ja personali arendamist. Suurendada ELVL rolli poliitika kujundamises, kus senise tugeva esindusfunktsiooni kõrvale peaks tekkima omavalitsuste valdkonna kompetentsikeskuse funktsioon. Selleks on vajalik ELVL liikmete valmisolek, aktiivne osalus ja omapanus.
- 8.2. Koguda süstemaatiliselt näiteid kohalike omavalitsuste praktikatest elanike teenimisel, soodustada töötajate rotatsiooni kohalike omavalitsuste vahel ja parimatest praktikatest õppimist.
- 8.3. Suurendada kohalike omavalitsuste koostööd ülikoolide ja erasektori teadmuskeskustega, et tagada teadmispõhise lähenemise ja uuenduslike lahenduste kasutamine omavalitsuste töös.

9. Arendada sisuliselt ja õiguslikult kohalike omavalitsuse siseseid erinevaid juhtimiskorralduse võimalusi, et need oleksid vastavuses arengutega ühiskonnas.

- 9.1. Võimaldada valla/linna tegevjuhi (direktori) juhtimismudeli kasutuselevõttu, mis parandaks kohalike omavalitsuse professionaalse (administratiivse) ja poliitilise juhtimise tasakaalu.
- 9.2. Jätkata kohalike omavalitsuste sisese detsentraliseerimise heade praktikate tutvustamist. Laiendada elanike osalust kohalike omavalitsuste juhtimisotsuste juhtimisotuste vastuvõtmisel. Tuua valitsemiskorraldusse virtuaalruumide kasvavat kasutuspraktikat. Suurendada kaasamiskogemuste üldistamisel ja rakendamisel ELVL koordineerivat rolli.

10. Jätkata portaali *minuomavalitsus* arendamist ja laiendada andmete kasutamist andmepõhise otsustusprotsessi toetamiseks teenuste arendamisel nii kohalike omavalitsuste kui keskvalitsuse tasandil (nt riigieelarve läbirääkimised) ning kohalike omavalitsuste teenuste seirel, riigi sekkumiste ja kohalike poliitikate kavandamisel.

11. Luua tulevikuomavalitsuse programm, mille raames viia läbi omavalitsusmudeli uuendamisele suunatud tegevusi (regulaarsed arutelud, katseprojektid, uuenduslike lahenduste kogemustest õppimine, uute trendidega arvestamine jm).

Autoritest

ANDRUS JÕGI on Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakonna nõunik.

KERSTEN KATTAL on Tallinna Ülikooli avaliku halduse lektor, oli mitmes piirkonnas omavalitsuste ühinemise konsultant haldusreformi eel ja ajal.

MIHKEL LAAN on OÜ Cumulus Consulting akrediteeritud konsultant. Oli mitmes piirkonnas omavalitsuste ühinemise konsultant ning osalenud paljude omavalitsuste ja piirkondlike arengukavade koostamisel.

SULEV LIIVIK on Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakonna juhataja.

MIKK LÕHMUS (PhD) on Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste poliitika osakonna nõunik ning Lääne-Nigula vallavolikogu esimees, varasem Lääne-Nigula vallavanem ning olnud mitmes piirkonnas omavalitsuste ühinemise konsultant.

RIVO NOORKÕIV on OÜ Geomedia juhatuse esimees, tegelenud aastaid uuringute läbiviimisega kohaliku arengu teemadel ning olnud eri piirkondades konsultant omavalitsuste ühinemise ja arengu kavandamise teemadel.

PIRET SAPP on Haridus-ja Teadusministeeriumi kohalike omavalitsuste koostöö ja koolivõrgu nõunik.

MART UUSJÄRV on Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste poliitika osakonna juhataja.

SULEV VALNER on Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste poliitika osakonna nõunik.

AVE VIKS on Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste poliitika osakonna nõunik, oli haldusreformi kontseptsiooni ja haldusreformi seaduse üks autoreid.

PIRET ZAHKNA on Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakonna peaspetsialist.

Lisa 1. Omavalitsusjuhtide küsitluse vabas vormis hinnangud haldusreformile

Käesoleva haldusreformi seireraporti koostamisel viidi kohalike omavalitsuste juhtide seas läbi e-ankeet, kus küsiti nende seisukohti erinevatele ühinemise järel toimunud muutustele.¹¹⁵

Ankeetküsitluse sihtrühmadeks olid volikogu juhid (esimees, aseesimehed), volikogu komisjonide esimehed, linnapead/ vallavanemad ja abilinnapead/ abivallavanemad ning valdkonnajuhid (ametnikud).

Küsitlusele vastas kokku 264 vastajat, nende seas 114 volikogu liiget (43% vastajatest), 85 ametnikust valdkonnajuhti (32% vastajatest), 65 linnapead/ vallavanemat/ abilinnapead/ abivallavanemat (25% vastajatest). Ühinenud omavalitsustest oli 180 vastajat, sh 78 volikogu liiget (43% vastajatest), 57 ametnikust valdkonnajuhti (32% vastajatest), 45 linnapead/ vallavanemat/ abilinnapead/ abivallavanemat (25% vastajatest). 79 kohalikust omavalitsusest jäi tagasiside saamata Põlva vallast ja Kihnu vallast. Vastanutest 68% esindasid kohalikke omavalitsusi, mis haldusreformi käigus ühinesid või liitusid teise linna või vallaga ning 32% selliseid omavalitsusi, kus ühinemist ei toimunud.

Vastanutest oli kohaliku omavalitsuse süsteemis töötanud või olnud volikogu liige alla 5 aasta 29%, 6-14 aastat 25%, 15-20 aastat 21% ja enam kui 21 aastat 25%. Alla 40 aastaseid oli vastanutest 13%, 40-50 aastaseid 34%, 51-60 aastaseid 34% ja enam kui 61 aastaseid 19%. Soo alusel jagunesid vastanud täpselt pooleks – mehi 50% ja naisi 50%. Seega kogutud vastused peaksid iseloomustama linnade ja valdade juhtide seisukohti reformi eesmärkide saavutamise kohta.

Kõigil vastanutel oli muuhulgas ka võimalus põhjendada oma arvamust vaba vastuse vormis. Kokku esitati 357 argumenti oma seisukoha põhjendamiseks, mille grupeerisime 14 valdkonda ja sõltuvalt vastuste arvust koostasime nende sagedusjaotuse.

Kõige enam arvamusi avaldati omavalitsuse eelarve ja majandusliku võimekuse teemadel (19,3% vastustest), järgnesid ametkonna kompetents (12,6%), teenuste kättesaadavus ja kvaliteet (10,4%) ning omavalitsusüksuse suurus, territoriaalne toimeloogika ja ühinemiseelne võimekus (9,8%).

1. Eelarve ja majanduslik võimekus. Vastuste arv 69 (19,3% vastustest)

Kohalike omavalitsuste eelarve maht kasvas: „Saab teha suuremaid investeeringuid ja objekte kiiremini korda teha“. „Tekkis suurem sünergia eelarve osas. Suudeti koheselt käivitada väiksemate liitunud omavalitsuste pikaajaliselt oodatud investeeringud, seda eriti haridus- ja kultuuriasutuste osas“. „Saab taotleda suuremate projektide rahastamist, kusjuures projektides omaosaluse rahalise panustamise võimekus kasvas“.

¹¹⁵ Haldusreformi tulemused ja omavalitsussüsteemi arengu edasised suunad: kohaliku omavalitsuse juhtide ja ametnike vaatepunkt. Küsitlusuuring 24. märts - 14. aprill 2022. Geomedia, 2022. /

„Keerukas olukord oli selliste ühinemiste puhul kui üks ühinenud omavalitsus tõi kaasa suure võlakoorma. Väiksemad ning finantsiliselt nõrgemad omavalitsused said kindlasti tuge juurde. Samas kohalikud omavalitsused, mis tulid mõnevõrra paremini toime, on oma tegemistes tagasi andnud, et nõrgemaid piirkondi kaasa aidata. Liitumised tõid juurde rahalisi vahendeid, kuid ääremaastumist ei peatanud“.

Kohalike omavalitsuste finantsautonoomia on endiselt nõrk. „Kohalik omavalitsus täidab sisuliselt riiklikku tellimust kohaliku tasandi teenuste osas, mitte ei ole kohalike õigustatud huvide ja vajaduste täitja“. „Kuna tulubaasi põhimõtted ei muutunud, siis enamik omavalitsusi elab jätkuvalt riigi toetustest, st otsustamise iseseisvus on piiratud“. Samuti toodi välja, et „rahalist kokkuhoidu peale ühinemist ei tulnud. Eriti olukorras, kuhu jäid osavallad“. „Raske ka parandada omavalitsuse tulubaasi, sest tihtipeale kogukonnad on igasuguste arenduste vastu, mis planeeritakse nende läheduses.“ „Maksuraha eest ei ole võimalik samaaegselt ehitada koole, lasteaedu, rajada ühisveevärki jne.“

2. Ametnikkonna kompetents. Vastuste arv 45 (12,6% vastustest)

Valdav on arvamus, et „ametnikkonna kompetents kasvas, enam tekkis võimalusi ametnike spetsialiseerumiseks, võimalik on jagada teenistujatele töökoormust ja maksta konkurentsivõimelist palka“. „Töölased koostöövõrgustikud võimaldasid rohkem saavutada ja sisukamaid arutelusid pidada, tegevusi ja inimesi eesmärgipäraselt konsolideerida“. Samuti viidi läbi juhtimises ümberkorraldusi, näiteks „tugispetsialistide jagamine eri struktuuriüksuste vahel või viidi asutusi ühtse juhtimise alla“. Kuigi spetsialistide koormuse jaotus paranes, on sellegi poolest palju valdkondi, mida tuleb jätkuvalt jagada, st üks inimene täidab erineva valdkonna funktsioone. „Kui ametikohti vähendati, aga sissetulevate kirjade arv suureneb, siis juhtubki nii, et terve päev loed ainult kirju, tööd teed peale tööpäeva“. Ühinemine näitas suhteliselt täpselt ka omavalitsuste senist töökultuuri.

Negatiivsena toodi välja, et „väikeses vallas oli inimestel kuidagi kodusem pöörduda oma väiksesse lähedalasuvasse koduvallakeskusesse nõu ja abi küsima. Olgugi, et spetsialist pidi tegelema mitme valdkonna küsimustega, oli tal parem ülevaade vallas toimuvast. Näiteks ühe ringkäiguga sai ta korraga ülevaate nii ehitistest, teedest, prügiveo jne olukorrast, mis olid tema valdkonnas“. „Suures vallas on vahemaad pikemad ja iga ametnik tutvub vaid oma valdkonna küsimustega jne“.

Paljudel juhtudel tõdeti, et jätkuvalt on raske saada tööle häid ametnikke ning mitmed ametnikud on endiselt oma mugavustsoonis. Toodi ka välja, et omavalitsustesse asus tööle inimesi, kellel puudub sisuline side kohalikega, kadus ametnike sotsiaalne vastutus kogukonna ees. Kurdetakse, et „enamuses valdkondades on ametnike koosseisu suurus väga väike ühendatud omavalitsuse kohta“. Oli ka risti vastupidi seisukohti, et „ametnikkond paisub, ametnike töökoormus on palju tõusnud, oodatud spetsialiseerumist ei toimunud“. „Suure hurraaga koondati hulk töötajaid, mis pidi efektiivsust omavalitsuses suurendama, kuid tulemus ei ole olnud päris see, mida oodati“.

3. Teenuste kättesaadavus ja kvaliteet. Vastuste arv 37 (10,4% vastustest)

„Teenuste nõudeid ühtlustati, teenuste loetelu muutus mitmekesisemaks ja nende kvaliteet kasvas“. Ühinemise tulemusena üle riigi teenuste kvaliteet paranes ja ühtlustus, „saab arendada teenuste võrku kui tervikut, näit. haridusasutuste võrk (erinevad koolid ja kooliastmed erinevates valla kohtades jne.)“. Enim toodi välja positiivseid muutusi teenuste

osutamises sotsiaalvaldkonnas (lastekaitse, koduteenused, tugiisikuteenus, sotsiaaltransport) ja keskkonna valdkonnas, tekkisid valdkonnapõhised teenuste osutamise meeskonnad: moodustati piirkondlikke teenuskeskusi ja renoveeriti teenusasutusi, inimesed kohanevad uute oludega. Negatiivsena toodi välja, et „mitmetes kohtades on teenused inimestest kaugenunud, teenused on piirkonniti ebaühtlaselt kättesaadavad. Ei ole suudetud pidurdada maaelanikkonna vähenemist, mille tulemusena väheneb laste arv lasteaedades ja koolides. Ootused teenustele on suured, kuid reaalsus ei jõua neile alati järele“.

4. Omavalitsusüksuse suurus, territoriaalne toimeloogika ja ühinemiseelne võimekus.

Vastuste arv 35 (9,8% vastustest)

Vastanud toovad esile, et omavalitsused muutusid suuremaks nii pindalalt kui rahvaarvult, kuid nad on endiselt erineva majandusliku tasemega ja haldussuutlikkusega. „Liialt keskenduti 5000 elanike piiri kättesaamisele, mitte tegelikule haldussuutlikkuse parendamisele“. „5000 elaniku lävend on ilmselgelt väike ja ei taga olulist valla võimekuse tõusu“. „Piiride muutmine oli liitmistehe 5000 elaniku kokkusaamiseks, ei arvestatud võimalike tagamaadega, üle-Eestiliselt lubati veidraid erandeid. Ei arvestatud kujunenud tegelikke koostoime piirkondi“. Reform ei lahendanud, „pigem süvendas muret nn rõngasvaldadega, kus ühtne toimepiirkond suurema linna ümber on jagatud omavahel konkureerivateks omavalitsusteks. Selline korraldus soodustab jätkusuutmatut ruumilist planeerimist koos kõigi kaasuvate hädadega – monofunktsionaalsed piirkonnad, pendelränne, elurikkuse kadu jpm“. „Suurte linnade eeslinnastumise probleem, kus valla piir on linnas, jäi lahendamata“. „Haldusterritoriaalne (sund)liitumine; tekkisid erineva kaalu ja sisuga omavalitsusüksused, sh põhiseaduse mõtet ja sisu riivavad linnvallad“. „Võimalik, et haldusreform maakonna-põhisena oleks andnud suurema efekti. Kasvõi selles osas, et oleks maakonna asemel üks omavalitsusüksus ja seega üks arengu- ja strateegiadokument ning juhtimine. Täna võistlevad maakonnas omavalitsused omavahel.“ Tunti muret, et väikeste valdade ühinemisel tekib üks keskus, mille tagajärjel teistes asulates teenuste kvaliteet võib langeda.

Seal, kus toimus sundliitmine, olid lahendused raskemad tulema. „Need, kes ühinesid vabatahtlikult, on justkui tugevamad - strateegiad on läbimõeldumad ja ka elanikud rahul“. Mitmed vastanud väljendasid, et „nõrgemaks muutus liitumisel tugevam omavalitsus, nõrgem võitis ja muutus tugevamaks“, „võimekamad omavalitsused said "koorma" viia omavalitsused ühele arengutasandile, mis pärssis ja pärsib edasiarengut“, „osad omavalitsused jäid reformimata ja toimivad nüüd teiste toel“, „peale ühinemist omavalitsuses ressursid langes ja kui üks omavalitsus oli tugeva majandusliku seisuga ja teine oli väga nõrk, siis elukvaliteet kohe langes alla“.

Ühinemise käigus palju inimesi registreeris end oma elukohajärgsesse registrisse. „Väga palju oli elanike, kes reaalselt elasid ja kasutasid kohaliku valla teenuseid, näiteks nõudsid teehooldust, tänavavalgustust jne, kuid olid registreerinud elukoha teises omavalitsuses. Arvestatav hulk inimesi jäi Tallinna registrisse transpordipileti soodustuse tõttu“.

5. Haldusreform oli lahja ja pinnapealne, sidusus riigireformiga nõrk.

Vastuste arv 30 (8,4% vastustest)

Need kes olid reformi suhtes kriitilised tõid esile, et midagi oluliselt ei muutunud. „Oli küll suurepärane võimalus anda uus kvaliteet kohalikele omavalitsustele, kuid oodatud kvaliteedi-hüpet ei sündinud“. Kriitikud rõhutavad ka asjaolu, et „reform piirdus paljuski vaid administratiivpiiride muutustega, sisu ja järgnevad tegevused jäid väga lahjaks“, „õigem on toimunud

nimetada haldusterritoriaalseks reformiks“ või „see ei olnud haldusreform, vaid omavalitsuste motiveerimine sundabieluks“. „Tegeleti põhiliselt territoriaalse jaotuse ja elanike arvu alampiiriga, aga omavalitsuskorraldus vajab palju laialdasemat reformimist. Ka tulekul olev KOKSi muutmise ei too piisavalt muudatusi.“ Toodi välja kriitika, et „mõnes piirkonnas liideti päriselt omavalitsused, kuid mõnes muudeti ainult piirid“. Omavalitsustele tehti Valitsuse poolt poliitilisi erandeid. Samuti, et „sisemiselt on omavalitsused suutnud konsolideeruda, kuid riigi ja omavalitsuste sidusus on jäänud samaks - riik on justkui mingi eriosa“. Senini pole selge, millisena nähakse riigireformi tervikuna. Muutus oli õiges suunas, aga mitte vajalikul määral. Vajalik oleks veel edasi minna.

6. **Igapäevane tegevjuhtimine.** Vastuste arv 29 (8,1% vastustest).

Toodi välja juhtimisele süsteemsemat lähenemist, pikaajalise vaate ja strateegiliste tegevuse olemasolu. „Haldusreform tõi omavalitsuse mugavustsoonist välja ning sundis otsuseid ja protsesse üle vaatama, ühtlustama või siis erisusi põhjendama. Uus juhtimine aitab lahendada asju, mis varem juhtide mugavuse tõttu jäi tegemata“. „Ühinenud omavalitsustes on tehtud ratsionaalseid ümberkorraldusi pärast ühinemist“. „Positiivne, et mitmed asutused said ühise juhtimise alla“. „Liitumine on sundinud mõtlema süvitsi erinevate valdkondade korraldamisele ning see on kindlasti arendustegevusteks kasulik“. „Suurvalla asjaajamine muutus märgatavalt kvaliteetsemaks - seda nii tehniliselt kui ka professionaalselt.“ Samas tõdeti, et „paljudes kohtades jäi vana mõtlemine, struktuurseid ümberkorraldusi ikka vähe. Lisandus ka organisatoorseid probleeme, näiteks kas ja kuidas osavallad teha ja tööle panna“. „Kohapeal puudub nõu ja jõud, kuidas suurte alade haldamisega hakkama saada - juhtimiskompetents on puudulik“.

7. **Arengu piirkondlik tasakaalustamatus.** Vastuste arv 28 (7,8% vastustest)

Haldusreformi tulemusena on mitmete omavalitsusüksuste ruumiline areng muutunud homogeensemaks ja nende üldine seisund on tugevnenud. Eelkõige on „võitjad nõrgemad ühinejad, kes on saanud olulisi investeeringuid mahajäämuse vähendamiseks“. Toodi välja, et tsentraalseeritud juhtimine on tihtipeale küll kuluefektiivsem, kuid soodustab samas ka ääremaastumist. „Ilmne, et keskustest kaugemal olevates piirkondades teatud teenused siiski kaovad ja selle ärahoidmiseks on vaja ressursse mahajäänud piirkondade arengutõukeks. Küsimus, ei ole mitte ainult omavalitsuste rahastamises, vaid ka üldisemas riiklikes investeeringute suunamises ja ettevõtluseks tingimuste loomises igas Eesti piirkonnas“. „Ääremaal tunnetatakse, et keskustest kaugemal asuvates küldes on võim kaugenenud ja toimub konkurents erinevate piirkondade vahel. Kahjuks head ettevõtmised jäävad tegemata ka eri piirkondade erimeelsuste tõttu - ei suudeta tegutseda ühtse vallana“. „Väljakutseks on linnalise ja maalise arengu ühildamine“.

8. **Võimu elanikust kaugenemine.** Vastuste arv 20 (5,6% vastustest)

Toodi välja, et vallajuhtide ja ametnikega kokkupuude osadele elanikele vähenes. „Kui väikeses vallas oli vallakodanik vallajuhtidega tuttav ja alati sai nende poole pöörduda, siis nüüd tuleb kohtumiseks aeg broneerida. Varem sai asju ajada kodusemalt“. „Nüüd peavad kaugemate piirkondade elanikud vallavalitsusse minemiseks aja planeerima“. „Enamik ei tunne, kes vallas töötavad, sest neid on palju. Samuti on palju tegevusi tsentraliseeritud, otsustuspädevus ja asjaajamine on liikunud keskusesse“. „Elanikes on tekkinud rahulolematust, sest vald ei suuda pakkuda kodanikule sellist suhtlust, millega oldi harjunud“. Samuti toodi välja, et „suurte

haldusüksuste puhul on keeruline hallata äärealasid. Võim on vallakodaniku jaoks kaugel ja võõras, kaugematel kantidel on mahajäetuse tunne“.

9. **Kogukond ja kohalik identiteet.** Vastuste arv 20 (5,6% vastustest)

"Oma valla" tunde loomine suurtes valdades võtab aega. „Elanike tundmus on, et erinevad piirkonnad valla sees konkureerivad omavahel. Kui erinevad kogukonnad omavalitsuses pole võrdselt esindatud, ei kohelda neid ka võrdselt ja see tekitab pingeid“. „Hajaasustusega piirkondades on palju väikesi kogukondasid, kes on harjunud saama (seltsimaja, raamatukogu, kool) ja täna saades toetust teistel alustel või varasemast vähem, ollakse väga pahased ja vanas kinni“. "Napib oskusi suurte hajaasustusega piirkondade haldamiseks ja kogukondade liitmiseks, vastandumise ärahoidmiseks“. „Vallajuhid on jäetud oma koolivõrgu, rahvamajade, raamatukogudega ja nende kinnisvara haldamisega üksinda. Kõik need üksused, mis on riigi rahastada olnud, on täna sulgemise otsuste ees ja keskvalitsus (vähemalt ei ole seda väga tunda) ei tegele nende muredega“. "Sundliidetud omavalitsustes kaotasid peamiselt senised tugevad kogukonnad ja toimub kiire ääremaastumine“. "Pigem kasutatakse sundliidetud endisi tugevaid piirkondi doonoritena, heal järjel tugevad eesti kogukonnad hakkavad hääbuma. Olukord on drastiliselt halvenenud ja lausa masendav. Tulemuseks on, et Ida-Virumaa eestlaste kogukond tunneb end hüljatuna“.

Samas toodi ka väga häid näiteid, kus piirkondlik koostöö on kasvanud ja kogukondade vaheline lõimumine toimib. „Setomaa omavalitsused, mis tegid ka varem omavahel väga tihedat koostööd, moodustasid nüüd ühise omavalitsuse. Setomaa kultuuriruum on ühe omavalitsuse all“. „Peale ühinemisi on kogukonnad "kokku kasvanud" ja leitud valla ühisosa.“ "Paranenud on kogukondade informeeritus vallas toimuvast“. "Teadlikult on tegeletud valla elanike kokkukuuluvustunde arendamisega“.

10. **Haldusreformiga seotud ümberkorralduste tulemused ei ole veel avaldunud, reformist on möödunud vähe aega.** Vastuste arv 15 (4,2% vastustest)

Valdav oli seisukoht, et reformiga liiguti õiges suunas ja tulemused on positiivsed. „Aega võtab, aga arusaam, et suurem on tugevam ja paremate võimalustega, ükskord ikkagi saabub“. „Seni veel varjutab meie igapäevaelu ühinemisejärgne segadus ja peataolek. Kui see saab ületatud ja uued süsteemid käima, siis tuleb ühinemise positiivne efekt tugevamalt välja kui praegu“. Tõdeti, et ühe reformiga kõiki probleeme ei ole võimalik lahendada, mistõttu üldhinnangut reformile nelja aasta möödudes on vara anda (18 vastajat). Näiteks, "erinevate omavalitsuste ühendamine ja lõimimine võtab aega vähemalt paar valitsemisperioodi", „poliitilised tasakaalud loksuvad paika alles pikkade aastate järel“. Rõhutati, et reform haaras paljusid aspekte ja nende lahendamine on eri keerukuse ja ajamahuga. Näiteks uute administratiivpiiridega kohanemine, ühtseks uueks omavalitsusüksuseks kokkukasvamine, uute administratiivsete keskuste toimimise paikasaamine jms. Reformi nõrritamiseks peeti asjaolu, et poliitikud tegid teatud omavalitsustele erandeid, „reformi lõppfaasis ei tagatud võrdset omavalitsuste kohtlemist“.

Samuti väljendati arvamust, et reformi tulemused ja mõjud on seondud konkreetsetes omavalitsusüksuses toimuvaga. "Haldusreform toimis hästi seal, kus oli ühinemine loogiline ja inimesed koostööaltid". Tulemusi mõjutas, et „kui põhjalikult olid reformi eesmärgid ja plaanid läbi kaalutud kohtadel. Mõnes omavalitsusüksuses liiguti reformiga kiiresti edasi, teistes aeglaselt“. Toodi välja, et reformi tulemusi mõjutas ka COVID-19 kriis, mis võttis omavalitsus-

telt palju energiat ja vahendeid, mida oleks saanud rakendada omavalitsusüksuse toimimise parandamiseks.

11. **Poliitiline juhtimine.** Vastuste arv 12 (3,4% vastustest)

Positiivsena märgiti, et „suuremas omavalitsuses on väiksem võimalus arengut takistavaks "madalaks poliitmänguks". Tõdeti, et „seal kus oli kakluskultuur juurdunud, seal see jätkub”. Üldjuhul tunnetati kasvu poliitilise juhtimise tasemes, kuid tase sõltub ikkagi lõpuks valla- vanemast ja volikogu esimehest, nende politiseeritusest ja koostööst. "Kohaliku tasandi võimuvõitlus mõjutab valla arengu pikka plaani", "poliitiline tõmbetuul halvendab järjepidevust ja kahjuks põhjustab ka juhtimise killustatust". "Volikogud muutusid suuremaks ja sellega seoses kogukondlik tunnetus kaugenenes ning tekkisid omavahelised tõsised hõõrumised, mis lagundavad töötahet". Omavalitsuste poliitiline juhtimismudel ei ole konkurentsivõimeline, kui „see on orienteeritud ainult vahendite kasutamise maksimeerimisele, mitte kokkuhoiule ja tõhususele”. „Peale 2021. aasta kohalikke valimisi on peaaegu 2/3 uusi ja väheste kogemustega volikogu liikmeid ja nende abil on tekkinud tugevam võimukoalitsioon, mille suundumus tundub läbipaistvuse egiidi all pigem "onupojapoliitika" süvenemisele. Seega on põhiteravik omavalitsuse kui ametiasutuse igapäevategevuse kontrollimisel ka teemades, mis ei kuulu volikogu pädevusse ning vähem valla üldjuhtimisel ja arengul”.

12. **Ühinemislepingud ja nende täitmine.** Vastuste arv 10 (2,8% vastustest)

Ka toodi välja, et „liitumisotsused tekkisid kohapeal vastavalt kohalike juhtide nägemustele või siis pigem omavahelistele suhetele”. Mitmed vastanud tõid välja, et ühinemislepingud, mis kehtestati neljaks aastaks, "pärssisid reformi kulgemist ja ei võimaldanud alustada puhtalt lehelt ilma siduvate kohustusteta" „Ühinevad omavalitsused eeldasid suures osas ühinejate varasemate praktikate jätkamist, mis suure omavalitsusüksuse puhul vajas teistsuguseid lahendusi". Samuti toodi välja, et „ühinemisrahad, mis olid mõeldud investeringuteks, ei leidnud oma eesmärgi. Rikuti korduvalt ühinemislepingut". Samuti toodi välja, et „ühinemislepingu täitmine muutus ajas kordades kallimaks ning on pannud kinni valla investeerimisvõimekuse mitmeks aastaks". „Kõiki probleeme, mis ühinemislepingutesse kirja pandi, ei ole suudetud esimese valimisperioodiga lahendada" ja „kokkulepped hajutasid ressursse, tekkisid pinged kohalikes kogukondades”.

13. **Koostöö ja kohalike omavalitsuste liidud.** Vastuste arv 4 (1,1% vastustest)

„Sisuliselt ja vormiliselt likvideerusid ajaloolise identiteedi ja pädevusega maakonnad. Kuna puudub maakonda hõlmav rahva mandaadiga esindus, on maakondlik koostöö langenud”. „Maakondlikul tasemel on omavalitsuste vahel vähe koostööd, mille tulemusena on kaasnenud ka strateegilise arenguvõimekuse langus maakondlikul tasandil”.

14. **Õigusruumi korrastamine.** Vastuste arv 3 (0,98% vastustest)

Korrastati kohalike omavalitsuste õigusakte ja paranes õiguskuulekus. Tuli ka kohtuvaidlusi, mis olid eelnevalt teise valla menetluses.

Summary

The main goal of the 2017 administrative reform was creating larger and stronger local governments where it was necessary to increase the capacity of local governments. As a result of the reform, there are now 79 local governments in Estonia, compared to the former 213. 51 new merged local governments were created, while 28 towns or rural municipalities continued as they were.

The current follow-up report analyses the general primary effects of the reform and the results achieved in the five years after the reform in some of the main activities of local governments. At the same time, the report does not pretend to give an exhaustive detailed overview of the developments in all areas of local governments' activities, as this would entail extremely voluminous further research. For the most part, the current report is based on existing data.

In the course of the current report, OÜ Geomedia conducted e-questionnaires among the leaders of local governments, which included questions about changes that took place after the mergers. The target group of the questionnaire were the leaders of local councils, mayors of towns and rural municipalities, and regional managers (officials). There were 264 respondents from 77 local governments.

21% of the respondents thought that the administrative reform made local governments significantly stronger, and 54%, were on the opinion that the reform helped to solve the bottlenecks of local governments, but only partly. **Therefore, 75 % thought that the effects of the reform were, in general, positive.**

14 % of the respondents thought that the administrative reform further increased the problems of local governments and that the local governments became weaker after the reform. 11 % were on the opinion that the reform only changed the administrative boundaries and no other changes occurred.

The most obvious positive responses concern management capacity and the improvement of the diversity and quality of services. Most local government representatives agree that after the mergers, the management of local governments have become more professional and that officials are able to specify to certain fields more easily than before.

At the same time, negative assessments can be seen to the physical accessibility of services and the distancing of power. As for the distancing of power, there were almost equal number of those who agree with the fact and those who do not. Read more in the article "The goals of administrative reform: the assessment of local government leaders to the results of the mergers."

Based on the methodology of the minuomavalitsus.fin.ee portal, the general quality level of local government services has increased by an average of 5% in 2021 compared to 2018 in the merged municipalities, and by 2% in the non-merged local governments. However, in the non-merged municipalities with a population of less than 5,000 residents, the general quality level of services has decreased by 9%. At the same time, some indicators are better in non-merged

local governments. Read more in the article “The capacity of providing services by local governments improved after the administrative reform”.

The article “The administrative reform led to greater specialisation of officials and the improvement of competencies” says that, for example, in the field of child protection and other social fields, specialisations have taken place, where, in addition to universal social advisors or specialists, the level of management has been differentiated and positions with more specific profiles have been added.

Another important conclusion is that, thanks to **the mergers, it was possible to cover more specific fields with employees that used to be uncovered because of the lack of employees or the smallness of the target group needing the service**. For example, this concerns the jobs of IT-managers, asset management specialists, controllers and/or supervisory officers, human resource specialists, PR and communication managers. In addition, the number of development and environmental protection specialists’ positions increased. However, there are still merged local governments, where all the core competences are still not fulfilled. Despite that, it can be claimed based on the analysis that the **merged local governments took steps towards offering more professional and high-quality services**.

In the post-merger period, municipalities have paid great attention to the preparation of development analyses in the field of education. It can be said that the planning capacity of municipalities in the field of education has increased after the administrative reform, but decisions and implementation have not yet been reached in many places, states Piret Sapp from the Ministry of Education and Research in the section analysing the changes in the education field of local governments. In the period of 2018-2022 **more than 50 decisions were made about reorganising educational institutions**. The mergers mainly concerned kindergartens and basic schools, closing of secondary schools, local governments taking over the management of basic schools needing support, and handing over the management of secondary schools, including general education schools for adults, to the state.

In addition to the merger subsidy, the state decided to increase the amount of income tax received by local governments and the amount of the equalisation fund in 2018-2020. The administrative reform led to a considerably larger revenue base for all local governments. The level of income tax was gradually increased by 0.3 percentage points up to 11.96% (ca. 34 mln additional euros in the prices of the budget year of 2021), and 25 mln euros were collected to the equalisation fund. In total, the revenue of the local governments’ income tax and equalisation fund in 2021 was 59 million euros, or 4.2% higher compared to the situation if there had been no such increase in the revenue base. It was connected to fulfilling the general political promise that when implementing the administrative reform, the revenue base of local governments would be increased. In 2017 – 2019, the state paid merger subsidies local governments in the amount of 65 mln euros, of which 50 mln was used for investments.

The merged LGs have been able to increase the competitiveness of their officials’ wages in relation to the national average salary compared to the pre-merger level, while it has fallen in non-merged LGs. The share of management costs from core activity revenues has also decreased slightly in merged municipalities, but slightly increased in non-merged municipalities with less than 5,000 residents. However, it cannot be said that the financial situation of merged or non-merged local governments has changed significantly differently.

Read more in the article “Financial capacity of local governments after the administrative reform”.

Compared to pre-merger time, the political competition in Estonian local governments has increased.

On average, one additional list of candidates per municipality has been presented for the elections and is represented in the council. In 2013, there were four or more lists of candidates in approximately one third of local governments, in 2017 in two thirds, and in 2021 already in more than three quarters of local governments.

When in the elections of 2009 and 2013 there were 5 candidates for one mandate, in 2017 this number was 6.8 and in 2021, 5.8. It should also be taken into account the general number of mandates in local councils decreased significantly due to the reform (as there are less LGs) – when in 2013, a total of 2951 people were elected to local municipality councils, this number was 1717 in 2021.

Substantial political pluralism has also increased – the number of municipalities where one list wins a full majority in the council and can thereby implement majoritarian rule has remained small.

Before the administrative reform, there was a fear of the growth of party politics in local councils. However, this has not been confirmed. While before the reform, in 2013, the election coalitions were the winners of local council elections in 57% of cases, in 2022, the share was 62%. When in 2013 68.5% of the lists of candidates that participated on local elections were party lists, in 2017, their share was 62.6%, and in 2021, 68.3%. Read more in the article “Political competition in merged local governments”.

While the previous administrative reform plans considered the possibility of obliging the formation of rural municipality districts in all merged local governments in order to ensure the availability of services and the involvement of residents, when developing the Administrative Reform Act, it was found that the formation of rural municipality districts could be voluntary. **It can be said that the formation of rural municipality districts or other local representative bodies have been quite modest**, as it was done only in about 10 local governments. Read more from the article “Rural municipality districts and other forms of including community in merged LGs”.

If anyone thought that the administrative reform could reverse the long-term process of population decline in rural areas, this has not happened. In most rural areas, the decline of population has continued (with some exceptions), and some small local governments have moved beyond the minimum criterion and the associated minimum scale.

In the size group of 5,000-10,999 residents, the number of residents increased in Kiili (+862), Kastre (+644) and Raasiku (+209), while it decreased in Viru-Nigula (-371), Mustvee (-363), Rõuge (-319), Lääneranna (-282) and Peipsiääre municipality (-262).

When compared to 2018, the only county that has exceeded the size group of 5,000 residents is Luunja, where as of the beginning of 2022, there were 5434 residents. In the following 5 LGs with less than 5,000 residents, the number of residents has slightly risen (Nõo +105, Muhu +55, Vormsi +29, Ruhnu +19, Häädemeeste +5), in one LG, the number has stayed the same (Kihnu), and in ten LGs, the number of residents has decreased (Setomaa - 345, Saarde -307, Alutaguse -262, Antsla -231, Toila -187, the town of Loksa -181, Kadrina -149, the town of

Narva-Jõesuu -114, Kanepi -55, Haljala municipality -43). Read more in the article “Changes based on the number of residents as a trigger for substantive administrative reform”.

The administrative reform resulted in the liquidation of county governments and many former tasks of county governments were given to local governments. The most important of them were planning the development of the county in cooperation and ensuring the implementation of the plans. The current situation of county local government associations and other county development organisations in Estonia varies from region to region. It makes it more difficult for the state to plan the supra-municipal tasks and the possible delegation of such tasks. However, after the reform, the Association of Rural Municipalities and the Association of Estonian Cities merged into the Association of Estonian Cities and Municipalities (AECM). **Therefore, there is one national association of local governments in Estonia, the members of which are all 79 local governments.** The most recent LG to join in 2022 was Peipsiääre municipality. Read more in the article “The cooperation of local governments on state and county levels after the administrative reform”.